مجلة الحقوق

للبحوث القانونية والاقتصادية

تصدرها

كلية الحقوق
جامعة الاسكندرية



العددان الثالث والرابع ١٩٩٠

مجلة الحقوق

للبحوث القانونية والاقتصادية

مجلة مُحكَمَة تصدرها كلية الحقوق
جامعة الإسكندرية

رؤساء التحرير السابقون

الدكتور / زكي عبد المتعال مؤسس المجلة

(١٩٤٣ - ١٩٤٥)

الدكتور / السعيد مصطفى السعيد (١٩٤٨ - ١٩٤٩)

الدكتور / حسن أحمد بغدادى (١٩٥٠)

الدكتور / حسين فهمى (١٩٥١ - ١٩٥٧)

الدكتور / أنور سلطان (١٩٥٨ - ١٩٦٩)

الدكتور / مصطفى كمال طه (١٩٧٠ - ١٩٧٥)

الدكتور / على البارودى (١٩٧٦)

محتويات العدد

الصفحة

٢

الانحراف والعنف فى المجتمع
سببهما وعلاجهما

للأستاذ الدكتور
رمسيس بهنام
أستاذ القانون الجنائى
بكلية حقوق الاسكندرية

(١) ان الانحراف هو الشطط عن جادة الصواب وهو ليس ببعيد عن أى انسان ، إذ لا يعصم الانسان من الزلل ولو فى برهة من الزمن فى صورة فكرة خاطئة أو شعور عدائى أو ارادة غير سديدة والعصمة لله وحده .

وأشد صور الانحراف صورة الجنون الذى قيل فى تعريفه أنه صورة مكبرة لما يتوافر فى الرجل العادى على صورة مصغرة حتى أنه على حد قول الشاعر العربى " وكل الناس مجنون ولكن على حسب الهوى اختلف الجنون " .

وإذا كان الجنون وهو أشد صور الانحراف ، انقطاعا لحبل الوصل بين الانسان وبين دنيا الواقع ، باختلال فى وعيه وفى شعوره وفى إرادته يجعله كما لو كان يعيش فى دنيا من صنعه ليست هى الدنيا المحيطة به ، فإن الصورة التى تلى الجنون فى الجسامة هى صورة الاستعداد السابق للاجرام وتنقسم إلى صورة جسيمة تسمى بالسليقة الاجرامية وصورة طفيفة تسمى بالاستعداد للاجرام العرضى أو أجرام الصدفة .

(٢) ويعرف علم الاجرام الاستعداد السابق للاجرام بأنه مجموعة خصائص نفسية وحسمية معا من شأنها إذا توافرت فى إنسان أن

تدفـع بـه إلى الجريمة فـى ظروف خارجية ليس مر شان الرجل العـادى فيهـا أن يجرم .

هذه الخصائـص النفسيـــة والجسميـة ، تنفــرج مسافـة الخلف بينهـا وبيـن متوسـط نظيرها بيـن النـاس ، انفراجـا يخلـع على صاحبهـا وصف الشـذوذ .

ويراد بتلـك الخصائـص فـى المقـام الأول الغرائـز الانسانيـة الاصليـة وما يعتورها من خلل كمى أو شـذوذ كيفـى تتمثـل فيـه قوة الدافـع إلى الاجرام ، والغرائـز الثانونيـــة الساميـة التـى تنشـأ من الوراثـة ومن صقل وتهذيب التراث النفســى منذ الحداثة على نحو يضيف إلى الغريـزة الأساسيـــة المنحصـرة فـى حب الذات غريزة تتفــرع عنها دون أن تحل محلها وتسمـى بالغريــزة الاضافيـــة الساميـة والمنصرفـة إلى حب الآخرين . ومن مجموع الغرائر الثانويـــة الساميـة مضافـة إلى الخشيـة من العقاب تتكـون قوة المانـع من الاجرام . وتعتبــر الغريـزة الساميـة الاضافيـــة عنصرا نبيلا فـــى قوة المانـع بينمـا تعتبــر الخشية من العقاب عنصرا خسيسـا فيهـا .

(٣) والكـلام على قوة الدافـع إلى الاجرام يتطلب الحديث عن الخلل الكمى والشـذوذ الكيفـى فـى الغرائـز الأصليـــة .

فالخلـل الكمى يعنـى اختلالا فـى كمية الشعور الغريـزى أما على صورة افراط وأما على صورة نقصان تنفــرج مسافـة الخلف بينـــه ارتفاعـا أو انخفاضـا وبيـن متوســط هذا الشعور عند النـاس .

والشـذوذ الكيفـى اختلال فـى الكيفيـــة لا فـى الكمى أى أنه انحراف فـى أسلوب اشبـاع الغريـزة عن النهج الدى يسلكـه الرجل العـادى فـى اشبـاع الغريـزة ذاتهـا .

وفيمـا يلـى نستعـرض الغرائـز الأصليـة التـى تتوافـر لدى كافـة الناس والخلل الكمى أو الشـذوذ الكيفـى فيهـا .

فغريـزة الحرص على الكيـان ميل طبيعـى لدى الانسـان إلى الحفـاظ على كيانـه الذاتـى ماديـا كان أم معنويـا . فالكيـان المـادى هو سلامة البدن والكيـان المعنوى هو سلامة الرونق الذى للانسـان فـى أعين غيره من النـاس .

والخلل الكمى فـي هذا الميل على صورة الافـراط يسمـى الغـرور أو مركب العظمة ، وعلى صـورة النقصـان يسمـى الزهد فـى الحيـاة . والشـذوذ الكيفـى فيـه هو النزعـة إلى الظهور بأكثـر أو بأقـل من الحقيقـة .

ورغم أن الغـرور والزهد فـى الحيـاة نقيضـان فإنهمـا يؤديـان إلى ذات النتيجـة الاجرامية كالقتـل . فالغـرور شيمة السفـاح غير أن الزهد فـى الحياة هو أيضـا شيمـة القاتـل القابـل لنفســه حبل المشنقـة الأمـر الذى يسمى بالقتــل الانتحـارى كما يحدث فـى أغتيـال رؤسـاء الدول .

والنزعـة إلى الظهور بغيـر الحقيقـة تجعل الفقيـر مصرا على أن يظهر بمظهر الثـرى وتجعل الثـرى مصرا على أن يظهر بمظهر الفقيـر .

والغريـزة الجنسيـة ميل فطرى لدى الانسـان إلى إقامة صلـة لحمية بفـرد من الجنس المغاير يتخـذ الخلل الكمى فيهـا أما صورة الافـراط وتسمى بالمغـالاة فـى اشتهـاء الجنس الآخر ، وأما صورة النقصـان الذى ينزل إلى درجة العنـة . والشـذوذ الكيفـى فيهـا يتوافـر أما على صورة انقلابيـة بأن يشتهـى الذكـر آخر من جنسـه أو تشتهـى المرأة أخرى من جنسها ، والظاهرة الأولـى تسمـى باللـواط والظاهرة الثانيـة تسمـى بالسحـاق ، وأما يتوافـر على صورة فساديـة بأن تتوقـف الرغبـة الجنسيـة لدى الرجل على اذلالـه وايلامـه للمرأة وهذا ما يسمى

بالساديــة أو تتوقـف تلك الرغبـة عنده على اذلال المرأة وتعذيبهـا اياه وهذا ما يسمى بالماسوكيــة .

ورغم أن الشراهة الجنسيـة والعنة ظاهرتان متناقضتـــان فإنهمـا تؤديـان إلى ذات النتيجـة الاجرامية من أغتصاب أو شروع فيـه أو هتك عرض بلمس مواضع العفـة أو ارتكاب أعمال فاضحـة .

وغريزة الاقتنــاء ميل طبيعـى لدى الانسـان إلى احراز مقتنيـات يعزز بها كيانـه المادي أو المعنوى وتكون ملكـا لـه دون سـواه . فمن قبيـل المقتنيـات المادية الملابس ومن قبيـل المقتنيـات المعنويـة الشهادات العلمية والرتب والنياشيــن . والخلل الكمى فـى ذلك الميل يسمى فـى صورة الافـراط بالجشـع ويسمـى فـى صـورة النقصـان بالتبذيـــر . ورغم ان الجشع والتبذيــر نقيضـان فإنهمـا يؤديـان إلى ذات النتيجـة الاجراميـة ، لأنـه بينمـا الجشـع يسعـى إلى تكديـس المال بيـن يديـه فـإن المبـذر يسعـى كذلك إلى مـال يحل محل ما بـذره . والشـذوذ الكيفـى فـى غريزة الاقتنــاء هو استخـدام أسلوب لكسب العيش يختلف عما يتبعـه الرجل العـادى من جهاد مشروع فـى سبيــل الرزق الحلال ، ويتخـذ صورة تكسب العيش من أغتيـال أموال الآخريـن .

وغريـزة القتـال والدفـاع ميل طبيعـى إلى الحركـة الجسميـة تـارة وإلـى السكـون الجسمـى تـارة أخرى وإلى القـول تـارة وإلـى الصمت تـارة أخرى حسب ظروف الحال وما يستلزمــه الـذود عن الكيـان المـادى أو المعنـوى .

والخلل الكمـى فـى ذلك الميل يسمى فـى حالـة الافـراط بالتهـور وفـى حالـة النقصـان بالجبـن . والشـذوذ الكيفـى فيـه أسلوب شـاذ لا يسلكـه الرجل العـادى فـى مباشرتــه للغريـزة عينهـا من قبيلــه القتـال والدفـاع فـى سبيــل قضيـة لا يقتنــع الانسـان بعدالتهـا أو صوابهـا الأمر الذى يسمـى بالنفــاق ، ولـه صورتـان : النفـاق السلبــى أى السكوت عن التعليــق بالملامـة على سلوك الغيـر الملـوم والتظاهـر بارتضائــه رغم

ظهور وجه الملامة فيه والنفاق الايجابي وهو عدم الاكتفاء بالسكوت وإنما التغالي على العكس في الأفعال العضلية والأقوال الشفهية تحبيذا للسلوك ذاته ودفاعا عنه دون أي اقتناع بانه سلوك عادل . والنفاق السلبي شائع بين المرءوسين تجاه الرؤساء . والنفاق الايجابي شائع كذلك في سلوك التابعين الذين لايكتفون بالصمت على موقف المتبوع وإنما يقاتلون ويدافعون في سبيله تزلفا لمتبوعهم ونيلا للحظوة لديه وبالتالي يضطهدون ويعذبون كل مخالف لرأيه ولو لم يشر عليهم بأن يفعلوا ذلك بهذا الأخير .

ورغم أن التهور والجبن نقيضان فإنهما يؤديان إلى ذات النتيجة الاجرامية بأن يصبح المتهور قائدا للعنف والجبان مقودا له ومنفذا للعنف .

وظاهرة القائد والمقود تتبدى في العنف الجماعي حين ينادى القائد بقذف الاحجار مثلا وربما يبدأ بالحجر الأول ثم يتلوه في القذف المقودون منه وكثيرا ما يتوافرون بين الصبية والنسوة .

(٤) وهناك عوامل أخرى تنضاف إلى الخلل الكمي والشذوذ الكيفي في غريزة القتال والدفاع وتلعب دورها في التفاعل النفسي المفضي بذلك الخلل أو الشذوذ إلى ارتكاب الأفعال العنيفة .

من تلك العوامل في العنف الفردي عامل الحرص على الانتقام أي على مقابلة الأذى بمثله أو بأشد منه ، وعامل الغيرة الجنسية لدى الرجل أو المرأة ، وعامل فعل الاذى حبا في الأذى ، وعامل الحساسية المفرطة بمركب نقص جثماني أو نفساني يدفع صاحبه إلى سرعة تأويل مسلك الغير بأنه افتئات عليه أو استخفاف به بسبب وجود ذلك النقص فيه ، وعامل الغرور والمتعة بمشاهد الدماء أو النيران ، وعامل الحسد أي كراهية الانسان لمن يفضله .

ومن العوامل ذاتها فى العنف الجماعى تعدد المصابين بانفعال واحد مشترك بينهم ، لأن هناك تناسبا طرديا بين التزايد فى عدد المنفعلين والحدة فى انفعالهم ، إذ تزيد حدة الانفعال كلما زاد عدد المنفعلين به فيأتى الفرد فى زمرة التكتل الثائر أفعال يستغرب صدورها منه حين يخلو إلى نفسه . كما أن من عوامل العنف الجماعى أن يندس ضمن التكتل المنفعل مجرمون عنيفون بالسليقة غادروا السجن فى ذات اليوم أو فى أوقات سابقة ووجدوا فى التكتل فرصة لاشباع ميولهم الاجرامية . وكثيرا ما يقترن الخلل الكمى أو الشذوذ الكيفى فى غريزة القتال والدفاع ، بخلل كمى وشذوذ كيفى فى غريزة الاقتناء ، فتقترن أفعال العنف على الأشخاص بأفعال سرقة ونهب وتخريب وأتلاف .

والعنف كما يكون بفعل قد يكون بقول

ومن صور العنيف بالسليقة المجرم السيكوباتى ذو النمو الناقص فى الوعى الخلقى أو ذو الاتجاه العصبى النورستانى أو الهستيرى أو التشنجى . والمراد بالنمو الناقص فى الوعى الخلقى أن يكون هذا الوعى لديه غير متجاوز ما كان عليه الضمير فى مرحلة الصبى . وبسبب ما ينتج عن ذلك من افتقار إلى فضيلة الورع ، لايتردد المجرم بالسليقة فى التطاول على جسم الغير فى صورة ضرب أو جرح أو احداث عاهة أو قتل ، كما لا يتردد فى التطاول على شرف الغير أو اعتباره بقذف أو سب .

وقد يقترن النقص فى الوعى الخلقى بخلل عصبى من قبيل النورستانيا أو الهستيريا أو التشنج .

كما أن من صور العنيف بالسليقة المجرم السيكوباتى ذو الاعتداد غير الطبيعى بالذات ويتميز بتغطية نزعته إلى العنف ببرامج تعديل للنظام الاجتماعى لا مناسبة فى السير على مقتضاها ولا تستساغ المناداة بها وكثيرا ما يكون فيها تمسح ظاهرى فى الدين وتشبث بأهداف ليست من الدين فى شىء ، والتعلل بأن هذه

الأهداف خدمة لله حتى فى صورة القتل مع أن القتل محظور فى الدين ومع أن الله تعالى أعلم بمن ضل عن سبيله وهو أعلم بالمهتدين .

ومن سخرية القدر أن يقترف قتل مثلا بإسم الدين فيزعم القاتل أنه إنما يؤدى بالقتل خدمة لله .

والسيكوباتية عبارة تعريب لأصل لاتينى ، يعنى معاناة النفس من آفة تشويها Psico patire وهذه الآفة قاسم مشترك بين مختلف فصائل المجرم السيكوباتى التى لايتسع المجال لتفصيلها . وهى الافتقار إلى الغريزة السامية امهذبة ، وإذا لم تستح فاصنع ما شئت . وتتنوع فصائل السيكوباتية بحسب ما يتوافر إلى جانب تلك الآفة من شذوذ فى الصحة النفسية أو الصحة البدنية . هذا الشذوذ هو أن تتوافر فى النفس خصيصة تنفرج مسافة الخلف بينها وبين متوسط وجودها عند الناس أما زيادة وأما نقصانا . وهو أن تتوافر فى البدن علة مرضية تنفرج مسافة الخلف بينها وبين متوسط وجودها عند الناس ، سواء أكانت هذه العلة ماثلة فى الأعضاء الظاهرة على صورة قبح خلقى أم فى الأعضاء الباطنة على صورة عسر هضم أو ضيق تنفس أو شراهة جنسية الخ .....لأن علل الصحة الجسدية تسوئ الجو النفسانى على نحو ييسر التفاعل المفضى إلى الفعل الاجرامى . وقيل أن الانسان جسم متبخر فى نفس ، ونفس متجمدة فى جسد .

ولقد رأينا فيما تقدم أن الشذوذ الذى يقترن بالافتقار إلى الغريزة السامية قد يكون اتجاها هستيريا أو نورستانيا أو تشنجا أو اعتدادا غير طبيعى بالذات ويما يجول فيها من أفكار غريبة .

ومن الاجرام الشنيع الذى يتمخض عنه العنف بالسليقة ، فرض اتاوات على الناس يتعرضون للقتل أو الخطف أو الحريق أو التخريب ان لم يدفعوها . وهذه ظاهرة لم يخل منها حتى المجتمع المصرى .

وإذا كان هناك عنف بالسليقة ، فإن هناك عنفا عرضيا والعنيف العرضى شخص توجد لديه الغريزة السامية المهذبة التى تشكل فى العادة قوة مانعة من الاجرام أمام القوة الدافعة إليه والمتمثلة فى الخلل الكمى أو الشذوذ الكيفى فى الغريزة مصحوبا بعلة مرضية جسمية أو نفسية . ويوجد لدى هذا الشخص توازن بين القوتين ، غير أن هذا التوازن قابل للانقطاع لقاء مؤثر خارجى استثنائى فى قوة مفعوله ، فيطغى الدافع إلى الاجرام على المانع منه ، ويصدر عن الشخص عنف بالفعل أو بالقول .

(٥) ويتميز العنيف بالسليقة عن العنيف العرضى من النواحى الآتية :

١ - فالعنيف بالسليقة يرجع عنفه إلى خصاله الداخلية أكثر مما يفسر بالعوامل الخارجية ، حتى أنه أن لم تتح البيئة ظرفا مولدا للعنف ، يختلق هو هذا الظرف بأن يتلمس للصدام سببا فيفرض اتاوة مثلا . أما العنيف عرضا فإن عنفه يفسر بالخارج أكثر مما يرجع إلى الداخل ، ولو أن للعامل الداخلى فيه وجودا ، ويراد بالخارج هنا ظرف استثنائى فى قوة مفعوله كالاستفزاز الشديد .

٢ - يحس العنيف بالسليقة باستعذاب واستمراء للعنف ، وكلما تعددت ضحاياه زادت نفسه انشراحا وكثيرا ما يشرب أيضا من دم القتيل ضحيته أو يوسعه قذفا وسبا ، أما العنيف العرضى فإنه يحس فى أعقاب فعله العنيف بندم عليه ووخز ضمير .

٣ - أن مناسبة العنف من جانب العنيف بالسليقة ، كثيرا ما تكون امرا فى غاية التفاهة ، كأن يصدمه أحد المارة فى زحمة المرور، أما العنيف العرضى فتكون هناك ظروف خارجية جسيمة أثارت فعله العنيف مثل سبه أو البصق فى وجهه .

٤ - أن العنف العرضى يتحقق عملا تناسب من ناحية الجسامة المادية بينه وبين المناسبة الخارجية التى اقتضته ، أما العنف

بالسليقة فينعدم التناسب بينه وبين الظرف الذى أفضى إليه . وتحدثنا تقارير الأمن العام فى مصر عن مشترى برتقال عنيف بالسليقة بقر بطن البائع لأن هذا الأخير طلب إليه زيادة فى ثمن كيلو البرتقال قدرها خمسة مليمات . كما تحدثنا أحكام الدائرة الجنائية لمحكمة النقض عن عميل فى مخبز ينتظر دوره فى صف الأشخاص المقبلين على شراء الخبز ، شرع فى قتل آخر بالخنجر لأن الأخير لم يلتزم دوره فى الصف .

٥ - أن العنف العرضى كثيرا ما يكون وليد ثورة انفعالية طارئة وأما العنف بالسليقة فكثيرا ما يكون مصحوبا بسبق اصرار وترصد، وقد توقظه نوبه انفلونزا مثلا .

٦ - هذا ومن المؤسف أن العنيف بالسليقة قد يتوافر فى رب أسرة يعتدى على زوجته أو أولاده بمناسبة وبغير مناسبة . وليس هذا بالأمر النادر حتى أن قانون العقوبات الايطالى نص على جريمة تسمى بسوء المعاملة فى الأسرة .

٧ - وكما يتوافر مع الخلل الكمى والشذوذ الكيفى فى غريزة القتال والدفاع خلل كمى أو شذوذ كيفى فى غريزة الاقتناء كذلك ، قد يتوافر هذا الخلل أو الشذوذ فى غريزة القتال والدفاع وفى الغريزة الجنسية معا .

وينتج عن ذلك أن العنيف بالسليقة المصاب بالسادية يغتصب امرأة قاضيا عليها فى الوقت ذاته بكتم النفس ، أو أنه حالة اصابته بالعنة يرتكب أفعال تماذج جنسى تعويضية يقرنها بالخنق.

٨ - يبين مما تقدم أن السليقة الاجرامية شىء والاستعداد للاجرام العرضى أو اجرام الصدفة شىء آخر . والجامع بين الاثنين أنهما العامل السببى المنتج للاجرام والذى يرتبط بالداخل أكثر من

الخارج فى الصورة الأولى ويرتبط بالخارج أكثر من الداخل فى الصورة الثانية .

ولقد تناقش العلماء فى المجرم العرضى المزود بالغريزة السامية المهذبة والذي يجرم فى ظروف خارجية استثنائية ، واختلفوا فيما إذا كان يختلط بالرجل العادى أم أنه أقل منزلة من الرجل العادى .

فذهب رأى إلى القول بأن الرجل العادى يستوى مع المجرم العرضى لأنه عرضة لأن يقترف عنفا فى الفعل أو القول لقاء مؤثرات خارجية استثنائية اصابته من البيئة المحيطة ، وأن حياة أى انسان ولو كان على خلق ، لا تخلو من انفلات لسانه على الأقل بعبارة سب أو قذف ، وأنه ليس ميسورا الحكم لانسان لازال حيا يرزق بأنه لم يجرم فى حياته ،وإنما يلزم الانتظار إلى ما بعد مماته للقطع بأنه أجرم ولو بالقول أو بأنه لم يجرم قط .

وذهب رأى آخر إلى القول بأن المجرم بالصدفة ليس رجلا عاديا من جميع الوجوه وأن كان أقرب المجرمين إلى الرجل العادى ، فهو أقل منزلة من هذا الأخير لنقيصة داخلية فى صحته النفسية هى التى انزلق بسببها إلى الفعل الاجرامى فى ظرف خارجى استثنائى فى قوة مفعوله ، فى حين أن الرجل العادى مجرد من تلك النقيصة ولم يكن من شانه أن يجرم مهما كانت قوة ذلك الظرف الخارجى الضاغط .

ولايمكن ترجيح أحد الرأيين على الآخر ، لأن الأحصاء الميسر لهذا الترجيح من المستحيل عملا اجراؤه للخلوص منه بحقيقة علمية فى هذا الصدد . ومن ناحيتى انضم إلى الرأى الثانى تفاديا لنعت كافة الناس بصفة الاجرام أو الاستعداد له ، الأمر الذى لا يليق ، ولا تسألوا عن أشياء أن تبد لكم تسوؤكم .

٩ - على أن من الأمور المقطوع بها أن الأشخاص العاديين من غير المجرمين لا يمكن تجريدهم من الخلل الكمى أو الشذوذ الكيفى فى غريزة أو أكثر ، ولا يمكن تجريدهم من العلل الجسدية أو النفسية ، ومن ثم فإن من شيمتهم الاجرام بالمحيلة والتصور على الأقل ، أى على نحو لا تتعدى فيه الجريمة دائره المخيلة ولا تخرج إلى حيز

التنفيـذ بفضـل تزودهـم بالمقـدار الكافـى من القوة المانعة . كما أنه كثيـرا ما ينحرفـون عن جادة الصواب دون أن يتوافـر فـى مسلكهـم وصف الجريمة قانونـا ، فتقـع بينهـم منازعات ما كان يبقـى لها أى محل لو كانـوا أسويـاء النفـوس بحق . ولا يبقــى من بعـد سوى الشخص النبيـل الذى لا يجـرم حتـى بالمخيلـة أو التصـور ، وهو نـادر بيـن النـاس نـدرة الماس بيـن الحصى .

١٠ - ويعد طامة كبـرى فـى مجتمـع النـاس أن يلتقـى ويتفـق العنيفـون بالسليقــة فـى صـورة اجرام منظـم فيـه القـادة وفيـه المقـودون، أى فــى صورة عصابات تخطط المشاريـع الجنائيـة وتنسب إلى كل عضو فـى العصابـة دورا يؤديـه فـى تحقيـق هذه المشاريـع ،الأ مـر الذى شاهد العالـم مثلا لـه فـى اجرام شيكاغـو ، والذى نـراه الآن فـى تجـارة المخدرات وتعاطيهـا ، وفـى جماعات المافيـا ، أو الجماعات التـى تستتـر وراء قنـاع خداع من الميول السياسيـة بينمـا الباعث الحقيقـى لأفرادهـا هو السعـى إلى الثـراء ، ومنها ظهر الارهاب. فضحايـا تلك الجماعات هم أفـراد أبريـاء يشـاء الحظ العاثـر أن تكون التضحيـة نصيبهـم ، وقد تمول تلك الجماعات مشاريعها بنفسهـا عن طريق فرض الاتـاوات أو السطو على البنـوك ، وقد يكون لها ممولون مستتـرون ممن يكرون غيرهم على القتـل .

ومن يكرى على القتـل عرفتـه البشريـة من قديم ويسمى بالقاتـل الأجيـر Sicaire وصدر بشانـه قانون من قوانيـن روما القديمة يسمى ıex cornelia de sicariis et venificiis أى قانـون كورنيليـا بشـأن القتلـة الاجراء والقتلـة بالسـم .

١١ - ولقـد آن لنـا الآن أن نعرض للجزء الثانـى من المشكلـة وهو علاج الانحراف والعنف . وهنا نقول أن الوقايـة خير من العلاج . والوقايـة مجالها الصغـار المنحرفون والذين تبـدو عليهم منذ حداثتهـم النزعـة إلى العنف سواء فـى الأسـرة أم فـى المدرسة ، كأن يخنق صغيـر قطة أو يعتـدى على غيره ، فيتخـذ اللازم معه لتربيتــه وعلاجه نفسانيـا ، قبـل أن يكبـر وقبـل أن تستفحـل تلك النزعـة فيـه .

وأما العلاج فوسيلتــه هى الزج فـى السجن ومعاملـة السجين العنيف بالأسلـوب الملائم أن لم يكن عنفـه قد أتخذ صورة القتـل . ذلك لأن القتـل مع سبق الاصرار والترصـد يعاقب القانـون عليـه بالاعـدام إذ لا يتحمـل ضمير الجماعة استمرار ذلك القاتـل حيا ومن قتـل يقتـل .

والعنف الذى يقل عن القتـل فـى الجسامة أو يتخذ صورة القتـل الانفعالـى لا يكون العنف مناسبـا فـى علاجه إذ لا يولـد العنف إلا عنفـا . وخير ما يتبـع مع مثلـه هو الحرمان من الحرية بالايـداع فـى السجن واستخدام وسائل الطب النفسـى من مستحضرات كيميائيـة والعمل على التسامـى بنزعـة العنف عن طريق تحويلها إلى نشـاط مشروع مثل الملاكمة أو المصارعة . فيحكـى عن ليستـون بطل العالـم فـى الملاكمة أن لـه فـى العنف سوابق عديدة أودع من أجلها السجون مرات كثيـرة فـى أمريكا .

ويبـدو أن الوعظ الدينـى والتعويـد على العبـادات أمر لا يجدى بمفـرده فـى علاج العنيف بالسليقــة وأن كان لـه وحده تأثيــر على العنيف العرضـى ، ويعنـى ذلك أن علاج العنيف بالسليقـة لا بـد لـه من وسائل الطب النفسـى بالاضافــة إلى التوعيـة الدينيـة ، والتسامـى بنزعـة العنف والتعويـد على ممارسة مهنة نافعـة منتجـة يتدرب المجرم عليها ولو كانت تستلــزم صبرا تتبــدد فيـه شحنة العنف(١) .

١٢ - وبمناسبــة علاج المجرمين بأسلـوب العقوبـة ثـار نقاش فلسفـى بحت حول الجبريـة أو الاختيـار فـى الاجرام .

فذهب الرأى التقليــدى إلى القول بانـه ما دام المجرم غير مجنون ، فإنــه يعتبــر قد أختار بارادتــه الحرة طريق الجريمة ، ومن ثـم يجازى على ذلك بالعقـاب .

وذهبت المدرسة الوضعيـة الايطاليــة إلى القول بان المجرم مسيـر لا مخير ، وبـان الجريمة فعل مجرد من الخطيئـة الشخصيـة لفاعلـه ، لأنــه يعزى إلى عوامل عضوية فـى المجرم لم يكن لـه يد فـى ايجادها

---

(١) لا يفوتنـا فـى هذا المقـام التذكيـر بـان جرائـم إحداث العاهة من جرائم القصاص فـى المملكـة العربيـه السعوديـة وبـان القصـاص فيهـا يشفـى غليل الضحيـة ما لـم يقنـع بديـه

بطباعه وإلى عوامل بيئية مادية وعوامل اجتماعية روحية لم يكن له دخل فى تأثيرها عليه ، وبالتالى فالجريمة عند تلك المدرسة فعل كان من المحتم أن يقع مثله من مثل فاعله فى مثل الظروف العضوية والمادية والاجتماعية التى ساقت هذا الفاعل إليه . وهكذا فإن الجريمة ليست فحسب مقدمة لنتائج وإنما هى ذاتها نتيجة لمقدمات كان من المحتم أن تتولد الجريمة منها ، يستوى فى ذلك المجنون والشخص المقول بأنه عاقل .

ولا تعنى المدرسة الوضعية من اعتبارها المجرم مسيرا غير مخير أن تتركه وشأنه دون أية مواجهة لاجرامه ، وإنما تنادى هى الأخرى بإتخاذ تدبير تجاهه يؤلمه ويدخل هذا الايلام ضمن عوامله الشخصية العضوية على أمل أن المذاق الفعلى لألم العقوبة يفلح فى تحقيق ما لم ينجح فيه محض الانذار بهذا الالم .

وجريا على نهج هاتين المدرستين ، يذهب بعض الشراح الانجليز إلى اعتبار العقوبة مجازية retributive أى مكفرة عن ذنب ، بينما يذهب البعض الآخر إلى اعتبارها مانعة أو زاجرة deterrant

وبصرف النظر عن فكرتى المدرستين بشأن أساس شرعية الجزاء الجنائى ، وكون هذا الجزاء تكفيرا عن ذنب حسب المدرسة التقليدية أم دفاعا للمجتمع عن نفسه حسب المدرسة الوضعية ، فإن المدرستين تتلاقيان حول ضرورة اتخاذ تدبير تجاه المجرم على أية حال ، وعدم تركه لشأنه .

هذا التدبير كالايداع فى السجن استقر الرأى فى علم العقاب الحديث على أنه مادام لايستأصل المجرم من جسم المجتمع كما فى عقوبة الاعدام ، يلزم أن يكون هادفا إلى تقويم المجرم لا إلى مجرد ايلامه تشفيا وانتقاما منه .

١٣ - وبالفعل فإن الجمعية العامة للأمم المتحدة فى أعقاب المؤتمر الدولى الأول بشأن الوقاية من الجريمة ومعالجة المجرمين المنعقد فى جنيف سنة ١٩٥٥ ، أقرت مجموعة من القواعد سمتها بقواعد الحد الأدنى فى معاملة المساجين ، وأخذ فعلا بكثير من هذه

القواعد قانون السجون الصادر سنة ١٩٥٦ بمصر والذى لايزال معمولا به إلى الآن .

١٤ - ولايتسع المجال للخوض فى أساليب علاج المجرمين فى السجن والصور الواجب أن تكون عليها هذه الأساليب ، وإنما يكفى تقيدا بموضوع الحديث الكلام على أساليب الوقاية من اجرام العنف قبل أن يصبح هذا الاجرام أمرا واقعا أو قبل أن يتكرر وقوعه ، إذ يكفى ما سبق قوله بشأن العلاج . ونبين فيما يلى الأساليب الوقائية :

(١) يلزم أن تنشط الشرطة فى التحرى عن الحالات الخطرة المنذرة بوقوع عنف على شخص أو على مال ، والتصدى لمن تنبعث منهم تلك الحالات ، وتقديمهم إلى القضاء لتوقع عليهم غرامة احتياطية تزاد بقدر الزيادة فى خطورة المحكوم عليه بها ، وترد إليه إذا مضت مدة طويلة تأكد فيها أن حاله قد استقام ولم يقع منه فعلا عنف على شخص أو شىء . ويقتضى ذلك النص على تلك الغرامة فى قانون العقوبات وتعرف فى انجلترا بإسم الكفالة الاحتياطية .

(٢) يتعين أحكام الرقابة على حيازة السلاح بدون ترخيص والكشف عن الأوكار التى تخبأ فيها الاسلحة دون رخصة وذلك لمصادرة ما ضبط فيها من سلاح وتقديم حائزيها للمحاكمة .

(٣) كما يتعين تفتيش الداخلين إلى البلاد والخارجين منها للتيقن من عدم حيازتهم لأسلحة .

(٤) تشكيل لجان شعبية تلحق بالشرطة وتكون مهمتها اجراء المصالحات بين المتنازعين من الأشخاص تفاديا لما قد ينجم عن منازعاتهم من عنف .

وقد كانت للجان الصلح فى صعيد مصر فائدة جمة هى اصلاح ذات البين بين الأسر المتنازعة خشية أن يظل الأخذ بالثأر جاريا بينها إلى حد قد يفنى ذكورها .

(٥) تكثيف العناية فى الأسر والمدارس والجامعات وفى الخدمة العسكرية بالطب النفسى للصغار والشبان الذين تبدو عليهم نزعة مرضية إلى العنف .

(٦) تكثيف الدوريات الشرطية فى مختلف الأحياء والاسواق لفض كل اشتباك والحيلولة دون افضائه إلى عنف .

(٧) انشآء مكتب للعلاقات العامة فى كل مديرية للأمن كى يتلقى شكاوى المواطنين ويعمل على أزالة أسبابها أحكاما للضبطية الادارية ومنعا للمنازعات من التطور إلى العنف وتوقيا من الجرائم قبل أن تقع .

والله ولى التوفيق ...

المراجع

Costa "Crimini e pene da Romolo a Giustiniano" Bologna 1921.
Benigno di Tullio "Trattato di antropologia criminale" Roma 1945.
Filippo Grispigni "Diritto penale italiano" Milano 1947.

رمسيس بهنام : "النظرية العامة للقانون الجنائى" الاسكندرية ١٩٧١ .

رمسيس بهنام : "علم الاجرام" الاسكندرية ١٩٨٨ .

١٧

مفارقات فى قوانين الاسكان !

الدكتور
سمير تناغو
أستاذ القانون المدنى
بكلية الحقوق - جامعة الاسكندرية

تؤدى القوانين المنظمة للاسكان فى مصر إلى مفارقات عجيبة نذكر منها على سبيل المثال أن اجرة الشقة وصلت فى بعض القرى إلى خمسين جنيها فى الشهر بينما مازالت بعض الشقق الفاخرة فى أفخم عمارات وسط القاهرة تؤجر بأقل من عشرين جنيها فى الشهر ومن هذا أيضا أن تقاضى خلو الرجل مازال يعتبر جريمة بحسب الأصل ، ومع ذلك فهو تصرف مباح فى حالات كثيرة مثل بيع المتجر أو المصنع ، أو اتفاق المؤجر والمستأجر على التنازل عن الإيجار لشخص آخر ، أو التنازل عن عيادات الأطباء ومكاتب المحامين . ومن الأمور العجيبة أن القانون يحارب البناء من أجل التأجير بفرض أجرة قانونية تقل كثيرا عن فوائد الأموال السائلة فى البنوك ، ويحارب أيضا البناء من أجل التمليك بوضع نسب معينة لا يجوز التمليك إلا فى حدودها . ثم يترك الباب مفتوحا بعد ذلك للتحايل عن طريق ما يسمى بتأجير المبانى الفاخرة ، أو التمليك فى صورة اتحاد للملاك . وبغض النظر عن التطبيق الصحيح أو الملتوى للقانون لم تعد هناك أماكن جديدة معروضة للإيجار الذى ينظمه القانون ، وأصبح الأمر يحتاج إلى نظرة شاملة من اجل اصدار قانون جديد للإسكان .

أسهمت القوانين المتعاقبة فى تعقيد مشكلة الاسكان ولكنها لم تكن سببا منشئا لها . فالمشكلة ترجع فى أساسها إلى التزايد المخيف لعدد السكان . ومنذ أيام كنت اهنئ قريبا لى بميلاد حفيدته ، وأقول لنفسى عندما تبلغ هذه المولودة السعيدة عمر جدها أى بعد ستين عاما سيكون عدد السكان فى مصر قد بلغ ٢٨٠ مليون نسمة . لقد أصبح بعض القادرين من المصريين يحجزون المساكن لابنائهم واحفادهم ، وهم بعد فى سن الطفولة ، ولكن من أين تأتى

الموارد لاسكان احفادنا جميعا ، هؤلاء الاحفاد العظام الذين سيبلغ عددهم مائتين وثمانين مليونا بعد طرفة عين من الزمن .

ولا يعقل ازاء ضخامة المشكلة ان يتعجل المشرع فى اصدار قوانين تزيد من حدتها ، أو أن يتأخر فى اصدار قوانين قد تسهم فى التخفيف منها . والقانون يلعب دورا هاما فى التنمية الاقتصادية ، فهو اما أن يضع العقبات فى سبيلها ، أو على العكس يشخذ الهمم ويحرك ارادة الأفراد فى الطريق الصحيح .

والفكرة الجوهرية التى ينبغى أن يتخذها المشرع أساسا لقانون جديد للاسكان هى ابقاء الصلة قائمة بين الملكية والانتفاع . والسبب الواضح لعدم وجود اماكن معروضة للتأجير فى الوقت الحاضر هو أن المالك أصبح موقنا ان تأجير المكان يؤدى إلى ضياع ملكيته إلى الأبد . فالايجار ممتد تتوارثه الأجيال المتعاقبة ، والأجرة مجددة لا تتحرك مع ارتفاع أسعار السلع والخدمات الأخرى . ونظرا لأن جميع المصريين عقلاء فقد انتهى التعامل بينهم بالايجار واصبحت عقود الايجار من آثار الماضى .

ومن المبادئ العامة المقررة فى قوانين الايجار على مستوى العالم المتحضر أن عقد الايجار ينبغى أن يكون مؤقتا لا مؤبدا . . والعقد المؤيد يؤدى إلى فصل كامل ودائم بين الملكية والانتفاع ، يترتب عليه أن الاماكن تصبح غير مملوكة لأحد ، فتهمل صيانتها ، ثم تختفى عقود الايجار فى آخر الأمر كما نرى فى التجربة المصرية المعاصرة .

وإذا كان مبدأ الامتداد القانونى لعقد الايجار يحمى المستأجرين الحاليين ويحافظ على السلام الاجتماعى ، وبالتالى لا يوجد من يطالب بالغائه . فإن تطبيق هذا المبدأ ينبغى أن يتقيد بالمبدأ الآخر الهام وهو عدم تابيد عقد الايجار ، بحيث ينتهى عقد الايجار حتما بعد مرور ستين عاما على ابرامه وهو الحد الاقصى لمدة

عقد الايجار قياسا على عقد الحكر . فالمادة ٩٩٩ من القانون المدنى تنص على أنه " لا يجوز التحكير لمدة تزيد على ستين سنة ، فإذا عينت مدة أطول أو اغفل تعيين المدة اعتبر الحكر معقودا لمدة ستين سنة " وأيا كانت المبررات للامتداد القانونى لعقد الايجار ، فلا ينبغى أن يصبح الايجار أطول مدة من الحكر .

والى أن تنتهى مدة الستين عاما ينبغى وضع نظام تشجيعى اختيارى لتمليك الأماكن المؤجرة للمستاجرين حتى تلتقى الملكية والانتفاع فى أقرب وقت ممكن ويكون ذلك عن طريق منح قروض عقارية للمستاجرين لشراء الأماكن المؤجرة لهم ولا شك أن عددا كبيرا من المستاجرين سيتجه إلى الشراء ، كما أن عددا كبيرا من الملاك سيتجه إلى البيع بدلا من انتظار ستين عاما لاسترداد العين المؤجرة وينبغى أن يترك تحديد الثمن للسوق حسب القيمة الحقيقية للعين المؤجرة والمدة الباقية من الستين عاما . وبدلا من تشجيع المواطنين على شراء التليفزيونات والسيارات والأجهزة التى تستهلك الطاقة وتفسد البيئة علينا أن نشجعهم أولا على شراء الأماكن التى يسكنونها ، وبذلك نعيد من جديد الوعى العقارى بدلا من الوعى الاستهلاكى الذى طغى أخيرا على كل شئ ، ونعمل على توسيع قاعدة الملاك فى المجتمع ، ونصون عقاراتنا ، ونقوم بتجديدها واستبدالها بعد انتهاء عمرها الفنى والاقتصادى ، ونشجع تداولها .

وقد أدت التطورات الجزئية التى ينقصها التنسيق فى قوانين الاسكان إلى نتيجة غريبة ، وهى أن خلو الرجل أصبح مباحا يجوز ايداعه فى خزينة المحكمة فى كثير من الحالات وهى بيع المتجر أو المنصع أو التنازل عن عيادات الأطباء والمنشآت الطبية ومكاتب المحامين ، وكذلك وجود اتفاق بين المؤجر والمستاجر على التنازل عن الايجار إلى شخص ثالث . ويسمى خلو الرجل فى الحالات السابق ذكرها مقابل التنازل عن الايجار !! ومع ذلك فإن القانون مازال يعتبر خلو الرجل جريمة بحسب الاصل وهكذا فان جزءا من القانون تطور فى

طريق اباحة الخلو تشجيعا لتداول العقارات بدلا من حبسها ، بينما مازال الجزء الآخر ساكنا لا يتحرك ، وكانه يريد بذلك أن يدلى بشهادته على جمود التشريع وتناقضه وافتقاره إلى وضوح الهدف والنظرة الشاملة .

وفيما عدا الاسكان الفاخر ، لا يجوز أن تزيد الأجرة السنوية للاماكن المرخص فى اقامتها لاغراض السكنى اعتبارا من تاريخ العمل بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ على ٧٪ من قيمة الأرض والمبانى . وبالطبع لا يوجد شخص عاقل يمكن أن يقدم على انشاء بناء لأغراض السكنى ليحصل منه على عائد ٧٪ مجمد لا يتحرك من قيمة الأرض والمبانى ، بينما هو يستطيع الحصول على ١٣٫٣٥٪ متحركة من شهادات الاستثمار وغيرها من الأوعية الادخارية . وهكذا يوجه المشرع مدفعيته الثقيلة ضد كل شخص يرغب فى البناء من أجل التأجير ، وكأن الحرب المستمرة فى هذا الاتجاه كانت تنقصها مثل هذه الضربات القاصمة . ولكن المشرع لم ينس بالطبع وهو يحارب اعداء الشعب من اصحاب مشروعات البناء أن يفتح لهم الباب بنفسه ليدخلوا منه مكرمين معززين تحت مظلة الاسكان الفاخر ، وفى اطار الاسكان الفاخر لا يوجد حد أقصى للاجرة ، ويتم التعامل احيانا بالدولار .

والنتيجة التى نراها جميعا أنه لم تعد تبنى فى مصر مساكن لتؤجر لأغراض السكنى بالاجرة القانونية .

أليس الأفضل من كل هذا أن يترك تحديد الاجرة للمبانى الجديدة دون قيد حتى تعود من جديد الأماكن التى تؤجر لأغراض الاسكان غير الفاخرة . مع العلم بأن ما نحتاج إليه فعلا هو البناء الثابت الذى لا ينهار ، وليس البناء الفاخر المطلى بقشوة خارجية زائفة .

ولقد حظر القانون ١٣٦ لسنة ١٩٨١ على الملاك من الأفراد أو شركات الاشخاص تمليك أكثر من ثلث مجموع مساحات وحدات المبنى . ولا يسرى هذ الحظر على شركات المساهمة أو شركات القطاع العام . ولا يوجد فى الواقع مبرر معقول للتفرقة فى المعاملة بين الأفراد وشركات الأشخاص من ناحية وشركات المساهمة وشركات القطاع العام من ناحية أخرى غير الخلفية التاريخية التى تحيط كل مشروعات الأفراد بالريبة والشك . وقد عامل الأفراد القانون بمثل ما يعاملهم به ، فالتفوا حوله وأقاموا المبانى من أجل التمليك تحت اسم آخر هو اتحاد الملاك أو غير ذلك من الأسماء والصيغ القانونية التى لم يوجه إليها المشروع حربا صريحة . والضحية فى ذلك هو المشترى فبدلا من أن نحافظ له على حقوقه باعتباره مشتريا فإننا نضطره إلى الانضمام الى اتحاد للملاك تقل فيه حقوق العضو عن حقوق المشترى . والمطلوب الآن هو رفع الحظر السابق ، واباحة البناء من أجل التمليك دون قيد أو نسبة ، مع تنظيم عقود البيع واشتراط أن يكون البناء موجودا فى اساسه كما يفعل القانون الفرنسى لا أن يكون مجرد مشروع على الورق ، إلى غير ذلك من وجوه الحماية الأخرى .

أن ما تحتاج البلاد إليه الآن هو قانون جديد للاسكان يقوم على فلسفة واضحة لا تقطع الصلة بصفة نهائية بين الملكية والانتفاع ، وتعمل على توسيع قاعدة التمليك ، وتحرك الدوافع الشخصية نحو البناء والتعمير ، وتبيح بل وتشجع المعاملات المباحة بطبيعتها وتنظم ممارستها بما يكفل حقوق الأفراد ومصلحة الوطن وذلك بعد أن حان الوقت لالغاء القوانين التى لا تفعل شيئا سوى وضع العقبات ، وفتح الثغرات ، وتحريم المباح .

أفكار لمشروع قانون مبسط للاسكان

دكتور
سمير تناغو
أستاذ القانون المدنى
كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية

على عكس مايشكو منه الكتاب عادة من أن كلماتهم تذهب فى الهواء ولا تحدث أى تأثير على الاوضاع القائمة ، فإنه يسعدنى أن أقول أن مشروع قانون الاسكان الجديد الذى أعدته وزارة الاسكان ، والذى تراجعه ادارة الفتوى والتشريع فى مجلس الدولة فى الوقت الحاضر تمهيدا لاصداره ، قد أخذ بالأفكار التى كنت أول من نادى بها فى مقال نشرته فى الاهرام بتاريخ ١٩٨٤/٣/١٠ . وأهمها مبدأ تمليك المساكن للمستأجرين حتى لاتنقطع الصلة بين الانتفاع والملكية إلى الأبد . ومبدأ السماح للمستاجرين بالتنازل عن الايجار فى كل عقود الايجار مقابل ثمن يقتسمونه مع الملاك . حتى تتداول المساكن المغلقة التى لاينتفع بها أحد .

ولتسهيل الأمر على الوزارة والرأى العام فإنى أقترح مشروعا مبسطا من خمس مواد يحقق كل الأهداف التى تبرر اصدار قانون جديد للاسكان .

- المادة الأولى : تتضمن عقود الايجار التى تخضع لمبدأ الامتداد القانونى ، وعدا بالبيع للمستاجر طوال مدة الامتداد القانونى ، بالثمن الذى يصدر بتحديده قرار من وزير الاسكان تتم مراجعته كل عشر سنوات ، وتسرى فيما عدا ذلك أحكام الوعد بالبيع المقررة فى القانون المدنى .

- المادة الثانية : ينتهى الامتداد القانونى لعقد الايجار بانقضاء أطول مدة لعقد الحكر ، وذلك بمضى ستين عاما من تاريخ العمل بهذا القانون ، أو من تاريخ العقد أى المدتين أطول ، ولا يمتد عقد الايجار بعد ذلك لأى سبب .

- المادة الثالثة : يجوز للمستأجر أن يتنازل للغير عن الانتفاع بالمدة الباقية له فى العين المؤجرة مقابل ثمن يقتسمه مع المالك ،

كما يجوز للمالك استرداد العين فى هذه الحالة مقابل دفع نصفه الثمن المذكور وفقا للاجراءات التى يصدر بتحديدها قرار من وزير الاسكان .

- المادة الرابعة : تحدد الأجرة فى العقود التى تبرم بعد العمل بهذا القانون وفقا لارادة المتعاقدين .

- المادة الخامسة : يجوز البناء من أجل التمليك دون التقيد بنسبة معينة ، بعد الحصول على ترخيص تراعى فيه مواصفات البناء ، وخطة التمويل ، وضمان أحد البنوك ، وذلك طبقا للقرار الذى يصدره وزير الاسكان . ويخضع تمليك الأماكن القائمة للمبادئ المقررة فى القانون المدنى .

ويتميز المشروع الذى نقترحه ، بجانب التبسيط ، أنه يحافظ على البعد الاجتماعى فلا يجبر مستأجر على الخروج من مسكنه قبل مضى ستين عاما على الأقل من الآن ، وهى مدة كافية وطويلة جدا ينبغى فيها على المستأجر وورثته أن يتدبروا فيها أمرهم ، ويوجهوا مدخراتهم لشراء المكان الذى يقيمون فيه . ويتميز المشروع الذى نقترحه بأنه يعطى للمستأجر وعدا ملزما بالبيع له . نفس الآثار القانونية للوعد بالبيع المنصوص عليه فى القانون المدنى ، على خلاف مشروع وزارة الاسكان الذى يجعل تمليك المستأجر مجرد اقتراح اختيارى من جانب المشرع ليست له قيمة قانونية . وهو أمر فى غاية الغرابة لأن المشرع الذى يقترح ولا يلزم فى نطاق تشريعات الاسكان المتعلقة بالنظام العام ، إنما يتخلى عن وظيفته الأساسية فى التشريع ويصبح مجرد واعظ أو ناصح .

ويتميز المشروع الذى نقترحه بأنه يجعل الشراء حقا للمستأجر طوال ستين عاما وهى مدة طويلة جدا يستطيع خلالها أن يحول مدخراته من شراء التليفزيون والفيديو والسيارة إلى شراء المسكن الذى يعيش فيه ويتميز المشروع الذى نقترحه انه لايخلو من الضغط

..

على المستاجر لأن مدة الستين عاما قد تنقضى إذا هو وضع أفضلية للانفاق الاستهلاكى على تملك مسكنه ، كما أن ثمن الشراء قد يزيد بالمراجعة التى يجريها وزير الاسكان لثمن البيع كل عشر سنوات . ولذلك يكون الأفضل للمستاجر العاقل أن يشترى دون مماطلة أو تاخير كبير . ويتميز المشروع الذى نقترحه بأنه لايخضع تحديد الأجرة فى العقود التى تبرم بعد العمل به لأى حد أقصى ، على خلاف مشروع وزارة الاسكان الذى يبدو أنه لازال يخضع الأجرة لحد أقصى هو ٧٪ من قيمة الأرض والمبانى وهو حكم يتنافى تماما مع العقل فى دولة تقل فيها شهادات الاستثمار ١/٤ ر١٦٪ قابلة للزيادة وغير خاضعة للضرائب . وتبلغ نسبة التضخم فيها نحو ٣٠٪ وهو ما يعتبر حربا موجهة ضد البناء من أجل التاجير .

ولاشك لدينا أن المشروع الذى نقترحه سيؤدى إلى تحويل رؤوس الأموال والمدخرات من الانفاق الاستهلاكى إلى الانفاق العقارى وسيؤدى إلى شغل الشقق المغلقة وتداولها لأن الاحتفاظ بها سيقلل من قيمتها كلما انقضت سنة من مهلة الستين سنة ، خاصة وأن التصرف سيصبح مباحا مقابل ثمن يوزع بين المالك والمستاجر . وهو ما سيؤدى حتما إلى تخفيف أزمة الاسكان ويؤدى بالتالى إلى تخفيض ثمن السوق فى التمليك والتأجير على السواء .

بقى سؤال لابد أنه يثور فى الاذهان وهو ماذا يفعل المستاجر الفقير الذى لن يستطيع هو أو ورثته توفير ثمن شراء مسكنهم خلال ستين عاما من الآن ؟ والاجابة على هذا السؤال سهلة جدا لأنها ليست عاجلة ، وستكون موجودة حتما لدى المشرع عندما يأتى وقتها ، وستكون هناك حلول كثيرة أكثر عدلا من الامتداد القانونى بعد ستين عاما . ولكن الذى نستطيع أن نؤكده من الآن أن معظم المستأجرين سيشترون مساكنهم وسيجدون وسائل الدفع اللازمة لذلك

ما تحتاج البلاد إليه الآن هو قانون جديد للاسكان يقوم على فلسفة واضحة لاتقطع الصلة بصفة نهائية بين الملكية والانتفاع ، وتعمل على توسيع قاعدة التمليك ، وتحرك الدوافع الشخصية نحو البناء والتعمير ، وتبيح بل وتشجع المعاملات المباحة بطبيعتها وتنظم ممارستها بما يكفل حقوق الأفراد .

دور القضاء فى تكوين مجلس الشعب والرقابة على صحة عضويته

د. سامى جمال الدين
أستاذ مساعد بقسم القانون العام
كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية

تقديم :

بتاريخ ٢٩ ابريل ١٩٨٩ م أصدرت المحكمة الإدارية العليا حكمها فى الطعون أرقام ١٩٠٠ و ١٩٢٢ للسنة ٣٣ القضائية عليا ، المقامة من وزارة الداخلية ضد الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإدارى بجلسة ٢١ ابريل ١٩٨٧ م فى الدعاوى أرقام ٣٣٨٥ و ٣٤٥٣ و ٣٤٨٣ للسنة ٤١ القضائية ، حيث قضت - أى المحكمة الإدارية العليا - بقبول الطعون شكلا ورفضها موضوعا ، ومن ثم تأييد حكم محكمة القضاء الإدارى بوقف تنفيذ قرار وزير الداخلية رقم ٣٤٢ لسنة ١٩٨٧ بإعلان نتائج انتخابات أعضاء مجلس الشعب التى جرت يوم ٦ ابريل ١٩٨٧ ، فيما تضمنه من عدم اعلان فوز بعض القوائم الحزبية بعدد من المقاعد المخصصة لبعض الدوائر الإنتخابية ، مع ما يترتب على ذلك من آثار .

وبناء عليه أرسل وزير الداخلية إلى مجلس الشعب كتابه رقم ٧٣٤١ بتاريخ ٤ مايو ١٩٨٩م مرفقا به قراره رقم ٢٣٢٨ لسنة ١٩٨٩ بتنفيذ الأحكام الوقتية الصادرة من محكمة القضاء الإدارى بجلسة ٢١ ابريل ١٩٨٧ فى الدعاوى المشار إليها ، ووقف تنفيذ والغاء القرار الوزارى رقم ٣٤٢ لسنة ١٩٨٧ بشأن اعلان نتيجة انتخاب أعضاء مجلس الشعب التى أجريت بتاريخ ٦ ابريل ١٩٨٧ ، وكذا صورة من مسودة الأحكام الصادرة فى الدعاوى الأصلية.

غير أن مجلس الشعب اتخذ بتاريخ ٢٦ يونيو ١٩٨٩ قراره بالموافقة على ما انتهت إليه لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بالمجلس عن قرار وزير الداخلية رقم ٢٣٢٨ لسنة ١٩٨٩ سالف الذكر فى تقريرها من النتائج التالية : (١)

---

(١) راجع تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب والمنشور فى ملحق مضبطة الجلسة التاسعة والسبعين (٢٦ يونيو ١٩٨٩) - ص ٣٩ .

١ - أنه لا سند فى المادة (٩٣) من الدستور ، ولا فى نصوص القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شان مجلس الشعب ، ولا فى أحكام لائحة المجلس الداخلية ، ولا فى السوابق البرلمانية ، يجعل للمحاكم ولاية للفصل فى صحة عضوية أعضاء المجلس.

٢ - أن المواد ٩٣ و ٩٦ من الدستور و ٢٠ من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٧ فى شان مجلس الشعب ، المعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ومن ٣٤٧ إلى ٣٥٥ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب ، قد اختصت المجلس دون غيره بالفصل فى صحة عضوية أعضائه ، سواء بالنسبة لمن قدمت طعون فى صحة انتخابهم أو لم تقدم ، وبإحالة ما يرى أنه يمثل طعنا فى صحة عضوية أعضائه أو فى صحة انتخابهم إلى محكمة النقض لتحقيقه .

٣ - أنه لا تسقط أو تبطل عضوية أى من أعضاء مجلس الشعب إلا بقرار منه بأغلبية ثلثى أعضائه .

٤ - أن ما قد يرد إلى مجلس الشعب أو ما يثار حول صحة العضوية وما إذا كان يمكن اعتباره طعنا فى صحة العضوية من عدمه ، منوط ابتداء بالمجلس منفردا .

٥ - أن الإختصاص القضائى لمحكمة النقض فى هذا الشأن، وفقا لما انتهى إليه رأى مكتبها الفنى يقتصر على مجرد اجراء التحقيق ثم ابداء الرأى من خلال ما يثار فى الطعون التى تحال إليها من السيد رئيس مجلس الشعب بإعتبارها طعونا فى صحة العضوية ، وليس للتقرير الذى تقدمه محكمة النقض أى أثر على صحة العضوية ، وانما مرد الأمر فى النهاية إلى المجلس وحده الذى له الحق منفردا فى أن يقرر صحة العضوية أو بطلانها .

وبالرغم من أن مجلس الشعب لم يصدر قرارا صريحا برفض تنفيذ قرار وزير الداخلية رقم ٢٣٢٨ لسنة ١٩٨٩ والذى أصدره نزولا على مقتضى أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإدارى سالفة الذكر ، إلا أنه يستفاد ضمنا من قرار مجلس الشعب أنه يرى

فى أحكام القضاء الإدارى " تجاوزا " وربما " اعتداء " على اختصاصه بالفصل فى صحة عضوية أعضائه ، وبالتالى رفض المجلس تنفيذ قرار وزير الداخلية ، وهو الأمر الذى تم تفسيره من جانب الصحافة الحزبية المعارضة وبعض رجال القانون وخاصة من المحامين ، على أنه امتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة فى هذا الشأن (١) .

وقد ترتب على هذا الموقف اهتزاز المناخ السياسى والقانونى فى مصر ، حيث شنت صحف المعارضة حملة نقد عنيفة طويلة ضد مجلس الشعب ورئيسه ، كما توالت الدفوع من جانب العديد من المحامين فى مختلف أنواع القضايا بعدم دستورية القوانين الصادرة عن هذا المجلس ، لبطلان تشكيله وتكوينه نتيجة رفضه تنفيذ أحكام القضاء الإدارى وما يترتب على هذا التنفيذ من استبدال بعض أعضاء المجلس بغيرهم ممن لا يحق لهم عضويته.

وجدير بالذكر أن هذا الموقف ليس بالأمر الذى يحدث للمرة الأولى ، إذ أنه تكرار شبه متماثل لما سبق وقوعه بصدد الإنتخابات قبل الماضية ، والذى صدر بشأنه حكم المحكمة الإدارية العليا فى

---

(١) ويستفاد هذا الأمر كذلك من طيات المناقشات التى دارت حول هذا الموضوع بين أعضاء مجلس الشعب وأقوال وآراء رئيسه - راجع مضبطة الجلسة التاسعة والسبعين للمجلس سالفة الإشارة - ولعل أبلغ تعبير تم استخدامه من قبل رئيس المجلس ، وهو تعبير ينم عن روح ديكتاتورية صلفة عنيدة ، هو قوله أن " المجلس سيد قراره " ، ولئن كان من اليسير تفسير هذا القول على نحو مقبول يتفق مع المشروعية ولا يتعارض مع خضوع السلطة التشريعية للرقابة على مشروعية تصرفاتها أو بالأحرى دستوريتها ، إلا أن ظروف اطلاق هذا القول وترديده تشير إلى محاولة رئيس المجلس الإقناع بأن سلطات واختصاصات المجلس مطلقة لا تقبل المراجعة ولا التدخل فى شأنها بأية صورة من صور التدخل ، خلافا للمستقر فقها من أنه لا توجد على الإطلاق فى أية دولة قانونية سلطة مطلقة ، وكما قال بحق اللورد أكتون فى عبارته الشهيرة ، أن السلطة مفسدة والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة ، علاوة على آراء الفيلسوف العظيم " جان جاك روسو " فى أن " القوة لا تخلق الحق " وأنه " يستحيل على الأقوى أن يظل على قدر من القوة يخوله أن يبقى سيدا ما لم يستطع أن يجعل من قوته حقا " .

٢٥ مايو ١٩٨٥ ، وهو حكم يكاد أن يتطابق فى لفظة وفحواه مع حكمها الاخير الذى أثار تلك الضجة السياسية الكبرى التى لم تنته حتى اليوم .

بيد أنه يتعين علينا بادئ ذى بدء ، وقبل أن نتناول بالتحديد والدراسة جوانب هذا الخلاف " الظاهر " بين السلطتين التشريعية والقضائية وآثاره القانونية ، أن نشير إلى أن طبيعة هذا الخلاف أنه " قانونى " وليس " سياسيا " ، مهما استغلت بعض القوى السياسية والحزبية هذا الخلاف وحاولت اضفاء الطابع السياسى عليه ، استنادا إلى آثاره السياسية ، وهو خلاف يعود فى تقديرنا إلى اختلاف مفهوم العلاقات الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية ، سيما ما يتصل منها بمبدأ الفصل بين السلطات .

فالأصل أن تكون السيادة فى الدولة للشعب، فهو النبع الشرعى الذى تتدفق منه كل سلطة فيها ، ومنه تستقى كل قوى الدولة وهيئاتها العامة ما تمارسه من سلطات أو بالأحرى اختصاصات يخولها الدستور لأى منها ، والغالب أن تتمثل هذه القوى فى سلطات ثلاثة تتساوى فى حقوقها الدستورية ، دون أن يكون لإحداها الهيمنة أو السلطان على السلطتين الأخريين .

ومن الملاحظ أن الإهتمام التشريعى والفقهى يتركز كثيرا حول موضوع استقلال السلطة القضائية وضماناتها فى مواجهة السلطتين التشريعية والتنفيذية ، حيث أن استقلال هاتين السلطتين السياسيتين فى مواجهة السلطة القضائية ، وهى سلطة قانونية بالدرجة الأولى (١) ، هو أمر لا يثير الجدل أو الكثير من الإهتمام

(١) راجع الأستاذ الدكتور مصطفى ابو زيد فهمى : مبادئ الأنظمة السياسية - ١٩٨٤ - الطبعة الأولى - ص ٣٠٤ ، إذ يرى أن السلطة القضائية إنما تزاول دائما على استقلال وأن تاثرت بنفوذ هذه السلطة أو تلك ، فضلا عن ضعف أو انعدام صبغتها السياسية ، ولذلك فإن كلمة =

بحكم أنهما السلطات الحاكمة سياسيا والتى يخشى من هيمنة احداهماعلى الأخرى أو على السلطة القضائية ، سواء من خلال التدخل فى أعمال هذه السلطة ، أو بصدد تشكيلها وتكوينها عضويا .

ولعل أهم ما يستقطب اهتمام الفقه بصدد العلاقة بين السلطتين التشريعية والقضائية ،هو موضوع الرقابة القضائية على دستورية القوانين ، وبالرغم من أن هذه الرقابة هى فى جوهرها نوع من التدخل من جانب القضاء فى الوظيفة التشريعية والتى تختص بها كأصل عام السلطة التشريعية ، إلا أن الأمر مستقر على أن هذا " التدخل " ليس من شأنه المساس بمبدأ الفصل بين السلطات ، إذ تندرج هذه الرقابة ضمن مقتضيات وظيفة القضاء ، وذلك تأسيسا على تدرج القواعد القانونية وما ينطوى عليه من مبادئ وأهمها مبدأ سمو الدساتير (١) .

ولذلك فإن هذا " التدخل " من جانب السلطة القضائية فى " أعمال" السلطة التشريعية ، لا يثير أية حساسية فى العلاقات بين هاتين السلطتين فى معظم الأحوال ، إذ يندر أن تمتد رقابة القضاء

=الحكام لا تطلق على السلطة القضائية لأن هذه الكلمة تنطوى على معنى سياسى وأعضاء السلطة القضائية بطبيعة وظائفهم بعيدون عن أهواء السياسية - ص ٨٧ .

(١) راجع فى ذلك : الأستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى : المرجع السابق - ص ٢٤٩ وما بعدها .
كذلك مؤلفنا : تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية - ١٩٨٦ - ص ١٦٢ وما بعدها .
PROUZET, Le contrôle de constitutionnalité, thèse, Paris, 1970, P. 90.

ومن أحكام القضاء راجع حكم المحكمة العليا فى مصر فى ٣ أبريل ١٩٧٦ دعوى رقم ١١ لسنة ٥ ق عليا دستورية ، المجموعة - القسم الأول . ص ٤٤٢.
وفى فرنسا يراجع قرار المجلس الدستورى الصادر فى ١٦ يوليو ١٩٧١ :

G.D.C.C., 2 ème éd., 1979, No.21, P. 237.
RIVERO, La protection des libertés contre la loi, L.G.D.J 1980, t.I, P. 173.

الدستورى إلى مسألة التكوين أو التشكيل العضوى للسلطة التشريعية ، حيث الغالب ألا يتعرض هذا القضاء لمسألة " الوجود القانونى " للتشريعات الصادرة عن هذه السلطة والتى يطعن بعدم دستوريتها لمخالفتها الموضوعية لبعض أحكام الدستور ، وهى مسألة تقتضى من قاضى الدستورية التثبت من أن العمل الذى يفحص دستوريته هو" تشريع " تم سنة واقراره وفقا لإجراءات سن القوانين ، من قبل " السلطة التشريعية " المختصة بإقراره ، مما قد يقتضى التثبت من صحة تكوين هذه السلطة " (١) .

ويحرص المشرع الدستورى فى معظم الدول على تقرير الضمانات القانونية والدستورية اللازمة لتحقيق استقلال السلطات العامة فيها فى ظل التعاون والرقابة المتبادلة بينها ، لمنع أى منها من السيطرة أو الهيمنة على غيرها من السلطات أو التأثير على سير أعمالها ونشاطها بصورة من شأنها اخضاع بعضها لنفوذ البعض الآخر .

ومن منطلق صيانة استقلال السلطة التشريعية من حيث تكوينها ، أورد المشرع الدستورى فى مصر - وفقا لدستور ١٩٧١ الحالى - طائفة من الضمانات التى تكفل هذا الإستقلال فى مواجهة السلطتين التنفيذية والقضائية ، وذلك على النحو التالى :

---

(١) ومع ذلك ففى حالات محددة ، وإن لم تكن قليلة الوقوع وخاصة فى مصر فى الآونة الأخيرة ، قد يترتب على نحص قانون معين من حيث دستوريته وذلك بمطابقته موضوعيا لأحكام الدستور من قبل القضاء الدستورى ، أن يتحتم على هذا القضاء التعرض لتكوين أو تشكيل السلطة التشريعية من الناحية العضوية ، وذلك إذا ما كان القانون محل الفحص يتناول هذه السلطة بالتنظيم ، وجاء مخالفا للقواعد الدستورية المتصلة بهذا الموضوع ، ومثال ذلك فى مصر قوانين مجلس الشعب (رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢) ، ومباشرة الحقوق السياسية (رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦) ، والأحزاب السياسية (رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧) ، والجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى (رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨) وتعديلاتها ، اضافة إلى القرارات اللائحية التى تصدر تنفيذا لهذه القوانين .

١ - تنص المادة ٨٧ من الدستور على أن "يحدد القانون الدوائر الإنتخابية التى تقسم إليها الدولة ، وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين ، على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضوا ... ويكون انتخابهم عن طريق الإنتخاب المباشر السرى العام " .

كما تقضى المادة ٨٨ منه بدروها بأن "يحدد القانون الشروط الواجب توافرها فى أعضاء مجلس الشعب ويبين أحكام الإنتخاب والإستفتاء ، على أن يتم الإقتراع تحت اشراف أعضاء من هيئة قضائية " .

ومقتضى كل من هاتين المادتين أنه لا يجوز لغير القانون ، أى التشريع الصادر عن السلطة التشريعية التدخل فى موضوع تنظيم مسألة انتخاب أعضاء مجلس الشعب وتشكيله ، بإعتباره من الموضوعات المحتجزة دستوريا للقانون ، ومن ثم لا يجوز للسلطة التنفيذية - مثلا - التدخل من خلال سلطتها اللائحية فى هذا الشأن وأيا كانت الظروف التى تستند إليها فى مثل هذا التدخل ، وسواء كانت من الظروف العادية أم الإستثنائية (١) .

٢ - تنص المادة ٩٣ من الدستور على أن "يختص المجلس بالفصل فى صحة عضوية أعضائه وتختص محكمة النقض بالتحقيق فى صحة الطعون المقدمة إلى المجلس ... وتعرض نتيجة التحقيق والرأى الذى انتهت إليه المحكمة على المجلس للفصل فى صحة الطعن ... ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس" .

---

(١) وعلى خلاف رأينا هذا تتجه المحكمة الدستورية العليا إلى أن القرارات بقوانين صادرة عن رئيس الجمهورية فى حالة الضرورة تتناول بالتنظيم كل ما يتناوله القانون ، بما فى ذلك الموضوعات التى نص الدستور على أن يكون تنظيمها بقانون ، وذلك استنادا إلى تمتعها - أى القرارات بقوانين - بقوة القانون .

راجع حكمها فى ٢١ يونيو ١٩٨٦ ، القضيتان رقما ١٣٩ و ١٤٠ لسنة ٥ ق دستورية - المجموعة حتى ديسمبر ١٩٨٦ - رقم ٥٠ - ص ٣٣٦ .

كما تنص المادة ٩٦ من الدستور على أنه " لا يجوز اسقاط عضوية أحد أعضاء المجلس إلا إذا ... ويجب أن يصدر قرار اسقاط العضوية من المجلس بأغلبية ثلثى أعضائه " .
وكذلك تنص المادة ٩٧ بدورها على أن "مجلس الشعب هو الذى يقبل استقالة أعضائه " .

وبموجب هذه المواد الدستورية فإن مسألة عضوية مجلس الشعب سواء ما تعلق منها بصحة العضوية أو اسقاطها أو الإ ستقالة منها هى مسألة يختص بها مجلس الشعب دون غيره بنصوص دستورية صريحة قاطعة ، ومن ثم يمتنع على أى من السلطتين التنفيذية أو القضائية الفصل فى صحة عضوية أعضاء مجلس الشعب أو اسقاطها أو قبول استقالة أحد هؤلاء الأعضاء أو رفضها .

٣ - وتأكيدا لهذا الإستقلال للسلطة التشريعية فى مواجهة السلطتين التنفيذية والقضائية كفل المشرع الدستورى مزيدا من الضمانات القانونية مثلما ورد فى المادة ٩٨ التى تنفى المسئولية مما يبديه أعضاء مجلس الشعب من أفكار وآراء فى أداء عملهم فى المجلس أو فى لجانه ، والمادة ٩٩ التى لا تجيز فى غير حالة التلبس بالجريمة اتخاذ أية اجراءات جنائية ضد عضو مجلس الشعب إلا بإذن سابق من المجلس ،وكذلك المادة ١٠٥ التى تنص على أن لمجلس الشعب وحده المحافظة على النظام داخله ، وذلك الى جانب المادة ١٣٦ التى تنظم طريق حل مجلس الشعب عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب .

ومن ناحية أخرى يحرص المشرع الدستورى كذلك على تقرير الضمانات الكافية لكفالة استقلال السلطة القضائية ، بوصفه الركيزة الأساسية التى يقوم عليها تحقيق العدالة ، وهو أمر يعنى المواطن قبل أن يعنى القضاء ذاته ، فهو فى - جوهره مميزة وحصانة

للمواطن ، وهو يعنى أساسا ألا يحاكم الشخص إلا أمام قاضيه الطبيعى أى الذى يعينه القانون سلفا ، وألا يسلب من المحاكم العامة ولايتها ، وأن تحترم أحكام المحاكم فلا يجوز تعديلها أو وقف تنفيذها إلا طبقا للإجراءات التى رسمها القانون (١) .

وعليه غدا استقلال القضاء ضرورة دستورية من مقومات الدولة القانونية كضمانة أساسية للحريات فيها ، وهو الأمر الذى حرص المشرع الدستورى فى مصر على تأكيده وذلك بالنص في المادة ٦٥ من الدستور الحالى على أن " استقلال القضاء وحصانته ضمانان أساسيان لحماية الحقوق والحريات " ، بمعنى أن الهدف من هذا الإستقلال وتلك الحصانة يتمثل فى حماية حقوق وحريات الأفراد والمواطنين.

وإستقلال القضاء فى مواجهة السلطة التشريعية على وجه الخصوص يوجب على هذه الأخيرة عدم التدخل فى أعمال القضاء أو تنظيمه على النحو الذى يهدد استقلاله . فلا يجوز للسلطة التشريعية أن تناقش موضوعا مطروحا على القضاء ولا أن تطلب منه الفصل فيه على نحو معين،كما يمتنع عليها انتقاد الأحكام القضائية بعد صدورها أو جعلها موضوعا للمناقشة ، ومن باب أولى التعرض لها بالإلغاء أو التعديل،وبالطبع ليس لها أن تصدر تشريعا يستهدف الفصل فى دعوى أو منازعة مطروحة أمام القضاء .

كما لا يجوز للمشرع التدخل فيما يكون القضاء قد حسمه من منازعات ، فلا يستساغ من السلطة التشريعية أن تستتر وراء حقها فى التشريع لإصدار قوانين من شأنها الغاء أحكام القضاء أو تعطيلها

(١) الدكتور جمال العطيفى : آراء فى الشرعية وفى الحرية - ١٩٨٠ - ص ١٧٧ .

R. HAGUE-M.HARROP, Comparative Government, 1982, P. 207.

" سواء أنصبت هذه القوانين صراحة على أحكام بذاتها ، أو أعطيت وصف القوانين التفسيرية ، لكى يسوغ هذا الوصف سريانها بأثر رجعى على الماضى ، واهدار الأحكام القضائية التى تكون قد صدرت بالفعل . غير أن هذا لا يحول بداهة دون حق السلطة التشريعية فى أن تصدر قانونا يخالف حكما قضائيا فيما ذهب إليه دون أن يعنى ذلك الغاء هذا الحكم ، وإنما سريان المعانى الجديدة التى تضمنها القانون بالنسبة للمستقبل " (١) .

ولا يجوز أن يتطرق إلى الذهن أن استقلال القضاء يعنى أنه سلطة مطلقة من أية قيود ، إذ يتعارض هذا الفهم تماما مع مبدأالمشروعية وسيادة القانون ، فمن المستقر عليه أنه لا توجد فى الدولة القانونية سلطة مطلقة والا تحولت إلى مفسدة مطلقة ، ومن ثم فإن هذا الإستقلال لا يعنى أن يكون القضاء بمنأى عن أية رقابة أو اشراف أو أنه لا يطيق النقد ولا يتحمل المسئولية عن تصرفاته .

فالقضاء يخضع لنوع من الرقابة الداخلية الذاتية ، سواء على الأعضاء - من خلال جهاز التفتيش القضائى - أم على الأحكام وذلك من خلال تعدد درجات التقاضى ورجوع المحاكم فى بعض الأحوال عما سبق وقررته من أحكام ومبادئ . يضاف إلى ذلك رقابة الرأى العام خاصة وأن القضاء يؤدى رسالته فى وضح النهار وفى جلسات علنية يشهدها الكافة ، بل ويجوز كذلك تناول ما يصدره القضاء من أحكام بالتعليق والنقد من جانب المتخصصين ورجال القانون - وليس من جانب السلطات العامة الأخرى - دون أن ينال ذلك من استقلال القضاء

---

(١) الدكتور محمد عصفور : استقلال السلطة القضائية - الطبعة الأولى - ص ٢١٥ .

وراجع فى هذا الموضوع : بحث للدكتور محمد نور شحاته : استقلال القضاء. الدكتور محمد كامل عبيد : استقلال القضاء - رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة - ١٩٨٨ .

فالعدالة ليست فضيلة تمارس فى محراب مقدس ، واحترام القضاء وتبجيله لا يتحقق من خلال تحصينه ضد النقد ، إذ من شأن فرض نوع من الصمت حول أعمال القضاء بحجة المحافظة على كرامته أن يولد الشك حوله دون أن يضفى الإحترام الواجب له .

وفى ضوء ما تقدم يحرص المشرع الدستورى دوما على تقرير الضمانات الكافية لكفالة استقلال القضاء ، ومن هنا نجد أن دستور ١٩٧١ الحالى فى مصر يقضى فى نصوصه بأن " السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ، وتصدر احكامها وفق القانون " . م ١٦٥ ، وأن " القضاه مستقلون ، لا سلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون ، ولا يجوز لأية سلطة التدخل فى القضاء أو فى شئون العدالة ".م ١٦٦ ، و " يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها وينظم طريقة تشكيلها ويبين شروط واجراءات تعيين أعضائها ونقلهم " . م ١٦٧ ، وأن "القضاه غير قابلين للعزل ، وينظم القانون مساءلتهم تأديبيا . " م ١٦٨ ... إلى آخر مواد الفصل الرابع من الدستور والذى يتناول السلطة القضائية بالتنظيم .

وهكذا كفل الدستور استقلال السلطتين التشريعية والقضائية كل فى مواجهة الأخرى ، فى ظل نظام للفصل بين السلطات يقوم على التعاون والرقابة المتبادلة بينهما ، وذلك وفقا للحدود الفاصلة والدقيقة لإختصاص كل منهما تجاه الأخرى ، فى ضوء ما أشرنا إليه من مواد الدستور ، وبحيث لا تتمكن سلطة من استخدام هذا النظام للهيمنة على سلطة أخرى ولو من الناحية النظرية على الأقل .

وموضوع هذا البحث يتناول أحد وجهى العلاقة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والقضائية ، وهو يدور حول دور القضاء بصدد تكوين وتشكيل السلطة التشريعة فى مصر ممثلة فى مجلس الشعب

وخاصة فيما يتصل بمسالة الرقابة على صحة عضويته (١) ، وقد آثرنا أن نقسم دراستنا لهذا الموضوع إلى بابين : الأول منهما يتناول بالتفصيل دور القضاء في تكون مجلس الشعب خلال المراحل المختلفة لعملية انتخاب أعضائه ، حيث نبين مدى تدخل القضاء بصدد اجراءات وقرارات كل من هذه المراحل . أما الباب الثانى فإننا نخصصه لدراسة مسالة الإختصاص بالفصل فى الطعون فى صحة عضوية مجلس الشعب ، وذلك بتوضيح مختلف الإتجاهات التى ثارت حول هذا الموضوع فى ضوء أحكام القضاء الإدارى ورأى محكمة النقض وموقف كل من الإدارة ومجلس الشعب بصدده ، وتحليلنا لمختلف جوانب هذه المسالة .

ولسنا ندعى فى هذا الصدد أننا سنغطى كافة جوانب هذا الموضوع الشائك ، والمتجدد مع كل انتخاب ، أو أننا سندلى بالقول الفصل فيه ، فهذا ما لا طاقة لباحث به ، ولعلنا نلتزم - وربما دون أن ندرك ذلك - بقول لمونتسكييه من انه لا ينبغى أن يتم المرء موضوعا اتماما كاملا بما لا يدع للقارئ شيئا يفعله ، فليست الغاية أن تجعل الآخرين يطالعون ، بل أن تجعلهم يفكرون .

---

(١) القينا هذا البحث - مختصرا - فى المؤتمر العلمى الأول لأعضاء هيئات التدريس بكليات الحقوق بالجامعات المصرية ، الذى نظمه وأشرف عليه نادى أعضاء هيئة التدريس بجامعة الاسكندرية بتاريخ ١٩ اكتوبر ١٩٨٩ تحت عنوان "الجوانب القانونية والسياسية للإمتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية فى مصر".

الباب الأول

دور القضاء في تكوين مجلس الشعب
خلال مراحل عملية الإنتخاب

لا شك أن النظام الإنتخابي في أية دولة يعكس بوضوح طبيعة النظام السياسي والدستوري لهذه الدولة ، " فالنظام الإنتخابي عادة وليد النظام الدستوري السائد في عهده ويستمد روحه من أسسه وقواعده " (١) .

وفي تقديرنا أنه من أكثر المعايير انضباطا مما يمكن الرجوع إليها للحكم على مدى " ديمقراطية " أي نظام للحكم ، الإستناد إلى النظام الإنتخابي باعتباره المرجع الواقعي والعملي للتيقن من حقيقة كلمة الديمقراطية في هذا النظام ، فأما أن تكون كلمة جوفاء لا وجود لها وأن تستر وراءها هذا النظام في ديماجوجية فجة ، وأما أن تكون حقيقة جلية يقوم عليها نظام الحكم في تلك الدولة التي تعتنقه قولا وعملا ، وعليه فإن من شأن تحليل النظام الإنتخابي لدولة ما استقراء حقيقة النظام السياسي والدستوري فيها .

ولذلك يتفق الفقه الدستوري على أن الإنتخابات الحرة النزيهة تعتبر مرآة للرأى العام ، وأن اصلاح النظام الإنتخابي هو الأساس في بنيان حركة الإصلاح السياسي (٢) ، ولذلك يتعين على الدولة الحريصة على سلامة نظامها السياسي أن تمعن التفكير مليا قبل اختيار ما يتناسب مع ظروفها الخاصة من قواعد وأحكام نظام الإنتخاب

(١) الدكتور علي محمد عبد الفتاح : الاختصاص بالفصل في الطعون الإنتخابية البرلمانية - مجلة القضاء - يونيو ١٩٨٤ - ص ١٥٣ .
(٢) الأستاذ الدكتور عبد الحميد متولي : محاضرات عن مشكلة اصلاح نظام الانتخاب في مصر - مجلة الحقوق - عدد يناير / مارس ١٩٤٨ - ص ٣ .

فيها ، وأن تعمل على تطوير هذا النظام ليتفق دوما مع ما يستجد من ظروف ومتغيرات بالدولة ، إذ لا شك فى أن خير نظام فى هذا الصدد ، وغيره ، وهو ما يتلاءم مع ظروف الدولة ويناسب واقعها السياسى والإجتماعى والثقافى (١)

وقد أشرنا سلفا إلى أن نصوص الدستور الحالى فى مصر ، وخاصة فى المادتان ٨٧ و ٨٨ منه،تقضى بأن يتم تكوين مجلس الشعب - وهو السلطة التشريعية فى مصر وفقا لهذا الدستور - عن طريق الإنتخاب المباشر السرى العام ، أى من خلال اختيار الشعب - ممثلا فى هيئة الناخبين - لعدد من الأفراد ممن يسعون إلى تمثيل الشعب فى هيئته النيابية ، وذلك وفقا للقواعد والإجراءات والأحكام القانونية التى تنظم عملية اختيار نواب الشعب ، والتى يطلق عليها اصطلاح "عملية الإنتخاب" وتتولاها السلطة الإدارية المختصة وهى وزارة الداخلية تحت اشراف أعضاء من هيئة قضائية نزولا على مقتضى المادة ٨٨ من الدستور .

وعملية الإنتخاب بمقتضى ما تقدم هى مجموعة من الإجراءات والتصرفات القانونية متعددة الأطراف والمراحل ، يخضع بمقتضاها تحديد وتكوين السلطة العامة محل الإنتخاب - مجلس الشعب فى حالتنا هذه - لإرادة أفراد الشعب وموافقتهم ورضائهم بوصفهم أصحاب السلطة والسيادة الحقيقية فى الدولة (٢) .

---

(١) الأستاذ الدكتور عبد الحميد متولى : نظرات فى أنظمة الحكم فى الدول النامية - ١٩٨٤ - ص ٤٧٥ وما بعدها .
(٢) راجع : الدكتور مصطفى عفيفى - نظامنا الانتخابى فى الميزان - ١٩٨٥ - ص ١٥ .
FREDERIC BON, Les éléctions en France, 1978, P. 103.

وأطراف العملية الإنتخابية ثلاثة هم : الناخبون ، أى الأشخاص الذين ينتمون إلى هيئة الناخبين فى الدولة وتنطبق عليهم شروط عضويتها ، ومن ثم يحق لهم ممارسة الحقوق السياسية وأهمها حق الترشيح وحق الإنتخاب ، والذين يطلق عليهم اصطلاحا " الشعب السياسى " . ثم المرشحون ، وهم الذين يسعون إلى شغل مقاعد العضوية فى المجلس النيابى من خلال ما يطرحونه من أفكار وبرامج شخصية أو حزبية وفقا لنظم الإنتخاب المتبعة ، ومدى اقتناع أفراد هيئة الناخبين بهذه الأفكار وتلك البرامج . وأخيرا السلطة الإدارية ، وهى تلك التى تتولى مسئولية تنفيذ وادارة كافة مراحل العملية الإنتخابية ، ابتداء بالتحضير واعداد قوائم الناخبين وانتهاء بإعلان نتائج الإنتخاب .

واختلاف نظم الإنتخاب المتبعة من شأنه التأثير - بدرجة أو بأخرى على اجراءات الترشيح وأسلوب التصويت والإختيار والمفاضلة بين المرشحين ، ومن ثم إعداد نتائج الإنتخاب ، كما أنه من الجلى أن نظام الإنتخاب الذى تتبناه الدولة ، يؤثر كذلك على الحريات العامة وعلى نظم الأحزاب وعلى سير المؤسسات السياسية ، وعلى النظام السياسى برمته ، ويمكن أن يؤدى إلى تقدمه أو تدهوره (١).

وتتمثل القواعد القانونية المنظمة للعملية الإنتخابية للسلطة التشريعية فى مصر اليوم فى قانونى تنظيم مباشرة الحقوق السياسية (رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ وتعديلاته) ومجلس الشعب (رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته) ، علاوة على بعض النصوص المتفرقة فى قوانين أخرى مثل القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام

(١) الأستاذة الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف : نظم الانتخابات فى العالم وفى مصر - ١٩٨٤ - ص ٧ .

الأحزاب السياسية ، والقانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الإجتماعى .

ووفقا لهذه التشريعات فإن مراحل العملية الإنتخابية تبدأ بإنشاء وتحديد الدوائر الإنتخابية ، ثم إعداد جداول قيد الناخبين ، وهما من المراحل التحضيرية لعملية الإنتخاب ، يلى ذلك مرحلة الترشيح لعضوية المجلس ، ويعقبها مرحلة الإنتخاب والتى تبدأ بإجراءات التصويت ثم فرز الأصوات واعداد نتائج الإنتخاب ثم اعلانها .

وعليه نستعرض دور القضاء ومدى تدخله فى صدد كل من هذه المراحل فى فصل مستقل.

الفصل الأول
انشاء وتحديد الدوائر الإنتخابية

تقضى المادة ٨٧ من الدستور الحالى فى مصر - كما سلفت الإشارة - بأن " يحدد القانون الدوائر الإنتخابية التى تقسم إليها الدولة ، وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين ، على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضوا ، نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ، ويكون انتخابهم عن طريق الإنتخاب المباشر السرى العام ... " كما تنص المادة ٨٨ منه بدورها على أن " يحدد القانون الشروط الواجب توافرها فى أعضاء مجلس الشعب ، ويبين أحكام الإنتخاب والإستفتاء ... "

ويمقتضى أحكام هاتين المادتين ، على السلطة التشريعية مراعاة ما ورد فى المادة ٨٧ من قيود تتعلق بعدد اعضاء المجلس وطريق انتخابهم، وملاحظة أن الإختصاص بإنشاء وتحديد الدوائر الإنتخابية وعدد اعضاء مجلس الشعب والشروط اللازم توافرها فيهم وأحكام انتخابهم ، من بين الإختصاصات المحتجزة دستوريا للسلطة التشريعية والقانون - بمعناه الضيق - بحيث يمتنع على السلطة التنفيذية من خلال سلطتها اللائحية التعرض بالتنظيم لأى من هذه الموضوعات ، فباستثناء اللوائح التنفيذية اللازمة لوضع القوانين المنظمة لأحكام هذه الإنتخابات موضع التنفيذ ، دون اضافة أو تعديل لأحكامها ، لا يجوز للإدارة التدخل تحت أية مسميات ، مثل اللوائح أو القرارات بقوانين ، وفى ظل أية ظروف - استثنائية كانت أم عادية - لتنظيم أو اعادة تنظيم أى من هذه الموضوعات ، وذلك احتراما لإرادة المشرع الدستورى ، بإحتجاز أمر تنظيمها للقانون - الصادر عن السلطة التشريعية - دون غيره ، وحرصه على أن يكون

التشريع في هذه الموضوعات بيد السلطة التشريعية المنتخبة من الشعب وحدها .

وعلة احتجاز موضوع الإنتخاب للقانون هي اتصاله بأهم وأخطر الحقوق والحريات العامة متمثلة في الحق في الإنتخاب وحرية الترشيح ، وهما من الحقوق والحريات السياسية الأساسية في أي مجتمع يقوم على الأساس الديمقراطي ، وفي أية دولة قانونية ترتكز على المشروعية ، وهي حريات لم يكن من الجائز للمشرع أصلا المساس بها ، إذ الأصل بشأنها هو الإباحة ، ولكن الدستور استلزم تدخل السلطة التشريعية لتنظيمها تفصيلا - وليس لتقييدها - لضمان ممارستها وكفالتها لجميع أفراد الشعب ، وذلك من خلال القانون ، بحيث لا يحق للسلطة التنفيذية التدخل بصددها إلا في أضيق الحدود ، وفقط من خلال اللوائح التنفيذية ، ودون أن يكون لهذه اللوائح الحق في الإضافة إلى قواعد القانون المنظم لها ، ولا يختلف الحكم ولو قدرت السلطة التنفيذية أن القانون يعاني قصورا يتعذر أو يستحيل معه أن يوضع موضع التنفيذ ، إذ ليس من حقها في أي حال تدارك هذا القصور ، بل يرتد الأمر حينئذ إلى قاعدة الإباحة المطلقة للحرية أو الحق ، وهي قاعدة ليس من شأنها مخالفة أي من أحكام الدستور ، على خلاف السماح للسلطة التنفيذية بحق الإضافة ، وهو في جوهره تنظيم للموضوع مما يعد مخالفة صريحة لأحكام الدستور التي احتجزت أمر هذا التنظيم للقانون ، ومن ثم يتعين على المشرع في مثل هذه الحالة ، أن يعود إلى التدخل بنفسه مرة أخرى لإستكمال أي نقص في هذا القانون .

ولا تقتصر هذه القاعدة - في تقديرنا - على اللوائح التنفيذية أو اللوائح الإدارية التي تصدر في ظل الظروف العادية فحسب ، بل أنها تسري كذلك - وعلى وجه الخصوص - على اللوائح التي تصدر في ظل الظروف الإستثنائية وقيام حالة الضرورة ، وهي

التى يطلق عليها فى مصر اصطلاح " القرارات بقوانين " ، فهى رغم تمتعها بقوة الزامية تعادل قوة القانون ، إلا أنها لا تملك التدخل فى موضوعات أو مسائل لا صلة بينها وبين الظروف الإستثنائية التى تبرر اصدارها ، سيما إذا كانت هذه المسائل محتجزة دستوريا للقانون ، حيث تبرز العلة الحقيقية من أمر احتجازها ، وهى منع المساس بها بحجة قيام حالة الضرورة ووقوع بعض الظروف الإستثنائية ، إذ من غير المتصور أن تكون هذه الموضوعات المحتجزة دستوريا للقانون ، سببا أو محلا لتهديد بخطر جسيم وحال موجه ضد الدولة ، ولا يمكن مواجهته من خلال القوانين القائمة أو الوسائل الدستورية العادية (١) .

وعلى ذلك فإننا لا نوافق المحكمة الدستورية العليا فيما اتجهت إليه من أن القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس الجمهورية فى حالة الضرورة ، تتناول بالتنظيم كل ما يتناوله القانون ، بما فى ذلك الموضوعات التى نص الدستور على أن يكون تنظيمها بقانون ، وذلك استنادا إلى تمتع هذه القرارات بقوة القانون (٢) ، إذ من شأن ذلك اهدار قيمة كافة النصوص الدستورية التى تحتجز بعض الموضوعات لينظمها القانون ، إذ تغدو لا أثر لها وهو ما لا يجوز أن ينسب إلى المشرع الدستورى ، كما أن تمتع القرارات بقوانين بقوة إلزامية تعادل قوة القانون رغم كونها من الأعمال الإدارية ، لا يفيد حتما أنها تستطيع مخالفة وتعديل أى قانون دون تمييز ، فهى أصلا لا تملك التدخل سوى فى الموضوعات التى من أجلها قامت حالة الضرورة ، حيث يشترط فيها أن تكون على علاقة، ولو غير مباشرة ، مع الظروف الإستثنائية التى أدت إلى تحريك حالة الضرورة ، ومن ناحية أخرى فليس من جدال فى أن بعض القوانين تستعصى على

(١) راجع فى تفصيلات هذا الموضوع مؤلفنا : لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية - ١٩٨٢

(٢) حكمها فى ٢١ يونيو ١٩٨٦ سالف الاشارة .

تعديلها أو مخالفتها بواسطة القرارات بقوانين ، فمثلا القرارات بقوانين الصادرة استنادا إلى تفويض من السلطة التشريعية لا تملك بداهة مخالفة أو تعديل قانون التفويض وكذلك الأمر بالنسبة للأوامر العسكرية التنظيمية فى مواجهة قانون الطوارئ .

ومن هنا فإن كافة القرارت بقوانين التى تدخلت فى شأن تنظيم أحكام الإنتخاب لأعضاء مجلس الشعب وتحديد الدوائر الإنتخابية التى تقسم إليها الدولة ، هى فى تقديرنا قرارات بقوانين غير دستورية لمخالفتها أحكام المادتين ٨٧ و ٨٨ من الدستور (١) ، وبوصفها قرارات ادارية من حيث طبيعتها القانونية - سواء تم اقرارها من جانب السلطة التشريعية أم لم يتم اقرارها بعد - فإنها تكون قابلة للطعن بعدم المشروعية ، على أن يحال الأمر إلى المحكمة الدستورية العليا إذا كان وجه عدم المشروعية يتمثل فى مخالفة الدستور (٢) .

ولعل مرد الخلاف الذى نشب حول عضوية مجلس الشعب الذى تم حاله أخيرا ، يرجع إلى ما لحق المادة ٣٦ من القانون رقم ٧٣ لسنة

(١) وآخرها القرارات بقوانين رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ بتعديل قانون مجلس الشعب ، ورقم ٢٠٢ لسنة ١٩٩٠ بتعديل قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية ، ورقم ٢٠٦ لسنة ١٩٩٠ فى شأن تحديد الدوائر الانتخابية لمجلس الشعب - الجريدة الرسمية عدد ٣٩ مكرر (أ) و (ب) فى ١٩٩٠/٩/٢٩ و ١٩٩٠/١٠/٢٠ .

(٢) لا يؤثر فى ذلك أن تكون السلطة التشريعية قد أقرت هذه القرارات بقوانين ، حيث اعتنقت المحكمة الدستورية العليا فى حكمها الصادر بتاريخ ٤ مايو ١٩٨٥ ، ما ذهبنا إليه من أن اقرار مجلس الشعب للقرار بقانون لا يترتب عليه سوى مجرد استمرار نفاذه بوصفه الذى نشأ عليه كقرار بقانون دون تطهيره من العوار الدستورى الذى لازم صدوره . كما أنه ليس من شأن هذا الاقرار فى ذاته أن ينقلب به القرار بقانون المذكور إلى عمل تشريعى جديد يدخل فى زمرة القوانين .

راجع تفاصيل هذا الحكم فى المجموعة سالفة الاشارة - الجزء الثالث - ص ١٩٥ .

كذلك مؤلفنا : تدرج القواعد القانونية سالف الاشارة - ص ٨١ .

١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية من تعديل لها بواسطة القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٧ ، مما خلق تعارضا بينها وبين المادة ١٧ من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب والمعدلة بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ، وذلك بصدد توزيع المقاعد فى حالة الإنتخاب لعضوية مجلس الشعب وفقا للمادة ٣٦ المشار إليها ، مع مراعاة نسبة الخمسين فى المائة المقررة للعمال والفلاحين عن كل دائرة انتخابية وفقا للمادة ١٧ سالفة الإشارة ، التزاما بنص المادة ٨٧ من الدستور .

كما لا يخفى على أحد أن مرجع الحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا فى ١٩٩٠/٥/١٩ بعدم دستورية المادة الخامسة مكرر من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شان مجلس الشعب فيما تضمنته - بعد تعديلها - من النص على أن يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الإنتخاب الفردى ويكون انتخاب باقى الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الإنتخاب بالقوائم الحزبية (١) ، يعود إلى طعن المدعى منذ البداية فى القرار السلبى للمدعى عليهم (رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية) بالإمتناع عن تعديل عدد ومساحات وتقسيم الدوائر الإنتخابية بما يتفق مع نظام الإنتخاب الفردى ، وكان ذلك فى ١٩٨٧/٢/٢٣ أمام محكمة القضاء الإدارى .

وقد استند الطاعن فى دعواه إلى أن القانون ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ سالف الإشارة ينطوى على اهدار للحقوق الدستورية والسياسية للمواطن المستقل ، يجعل مباشرتها مستحيلا من الناحية العملية ، فقد جعل مساحة كل دائرة انتخابية شاسعة إلى حد كبير وجعل عدد الناخبين فيها كبيرا جدا يصل إلى مليون مواطن فى كل دائرة أو

---

(١) صدر هذا الحكم فى القضية ٣٧ لسنة ٩ ق دستورية - راجع فى تفاصيله الجريدة الرسمية فى ٣ يونيو سنة ١٩٩٠ عدد ٢٢ مكرر .

يزيد ، ومن المستحيل عملا على المرشح المستقل استقلالا حقيقيا لا تسانده سلطة حاكمة أو حزب سياسى بإمكانياته المالية والبشرية أن يتمكن من النجاح ، وهو ما ينطوى على الإخلال بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص الواجبة دستوريا ، بل إن عدم المساواة موجود بالنسبة لعدد الناخبين الذين يمثلهم كل نائب فهذا العدد يمثله مرشح فردى واحد إذا قدر له النجاح فى حين أن ذات العدد يمثله فى البرلمان عن القائمة الحزبية عدد من النواب يتراوح ما بين ستة نواب وإثنى عشر نائبا عن الدائرة الواحدة ومع ذلك يكون لكل منهم فى المجلس صوته فقط ، كما أن المفروض أن يكون هناك نائب لكل ١٠٠ر٠٠٠ مواطن ولكن تحديد عدد الدوائر ومن حيث عدد الناخبين فى كل منها توجد هناك مقارنة صارخة وإنعدام شديد لمبدأ المساواة التقريبية .

وبجلسة ١٩٨٧/٣/٣١ قضت المحكمة بإحالة الدعوى إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستورية المادتين ٣ فقرة أولى والخامسة مكرر من القانون ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ .

وذهبت المحكمة فى خصوص مدي جدية الدفع المبدى من المدعى بعدم دستورية القانون ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ فيما تضمنه من تحديد عدد الدوائر الإنتخابية على مستوى الجمهورية بثمان وأربعين دائرة انتخابية بأنه ولئن كانت المادة ٨٧ من الدستور قد أناطت بالقانون تحديد الدوائر الإنتخابية على مستوى الدولة وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين ، ولم يضع حكم هذه المادة من الدستور قيدا على المشرع فى تحديد تلك الدوائر ، وإستنادا لهذا مارس المشرع سلطته التقديرية فى تحديد عدد الدوائر الإنتخابية ، إلا أن ذلك لا يعنى فى حد ذاته أن يكون هذا التشريع موافقا لأحكام الدستور ، بل يجب ليكون كذلك الا ينطوى على إخلال بالمبادئ

السياسية التى يقوم عليها الدستور أو على إهدار الحقوق والحريات التى كفلها الدستور للمواطن .

ولا مراء فى أن القانون ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ فيما تضمنه من تحديد عدد الدوائر الإنتخابية بثمان وأربعين دائرة فقط على مستوى الجمهورية ، ينطوى فى حقيقته - لا فى صورته الظاهرة - على إهدار أو تقييد لحق من الحقوق الدستورية بالنسبة للمرشح المستقل الذى لا ينتمى لأحد الأحزاب وهو حقه فى الترشيح على قدم المساواة مع مرشحى التنظيمات الحزبية ، فلا يكون حق الترشيح مكفولا له كمكنه دستورية كفلها الدستور للمواطن ، بل يجب فوق ذلك أن يكون فى استطاعته ومقدوره مباشرة هذا الحق على قدم المساواة مع باقى المرشحين وإلا كان الحق فى الترشيح مجردا من مضمونه ، ومن الطبيعى أن اتساع النطاق الجغرافى لمساحة الدائرة وتضخم حجم جمهور الناخبين فيها على النحو الذى أفرزه القانون سالف البيان من شأنه أن يضع قيودا واقعية على حق المرشح المستقل عن اى حزب من الأحزاب فى الترشيح لإنتخابات مجلس الشعب ، فهو بهذا الوضع يكون أمام عقبة يستحيل معها أن يمارس حقه الدستورى فى الترشيح ، ومرد ذلك إلى أنه لا ينتمى إلى حزب سياسى يناصره فى عملية الإنتخاب ، وأنه بإمكانياته المادية والبشرية لا يستطيع أن يجوب الدائرة فى مساحتها الشاسعة وأن يعرض شخصه وبرنامجه الإنتخابى على جمهور كثرة الناخبين ، وبالتالى تغدو فرصة نجاحه فى الإنتخاب أمرا لا يسهل مناله إن لم يكن مستحيلا ، وهذا الوضع الذى أوجده القانون المطعون فيه بعدم دستوريته قد أخل فى حقيقته بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المرشح المستقل ومرشحى الأحزاب السياسية .

ومن حيث أنه ولئن كان الأصل أن المشرع فى حدود الدستور له سلطة التشريع ما لم يقيده الدستور بقيود معينة ، فإن سلطته فى

التشريـع سلطة تقديرية ، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة الا يشوبها الإنحراف فى إستعمالها ، ومن المبادئ المسلمة فى خصوص الحريات والحقوق العامة التى نص الدستور على تنظيمها بقانون ، أنه إذا خول الدستـور المشرع سلطة تقديرية لتنظيـم تلك الحقوق فيجب على المشرع الا ينحرف عن الغرض الذى قصد إليه الدستـور ، وهو كفالـة ممارسة هذه الحقـوق والحريـات العامـاة فـى حدودها الموضوعية ، فـإذا انقضها المشرع أو إنتقص منها وهو بصـدد تنظيمها ، كان تشريعـه مشوبا بالإنحـراف . والمعيـار فـى إنتقاص هذا الحق موضوعى ، فلا يلـزم لإثبـات أن هناك إنحرافا فى إستعمال السلطة الكشف عن الأغراض أو النوايا المستتـرة التـى اقترنت بالتشريـع وقت صدوره ، بل يكفـى أن يتبيـن على وجه موضوعى محض أن الحق العام الذى ينظمه المشرع قد أصبح بعد هذا التنظيـم منتقصـا من اطرافه بحيث لا يحقق الغاية التى قصد إليها الدستـور ، بالإضافـة إلى أن مخالفة التشريـع لمبادئ الدستـور العليـا والروح التى تهيمن على نصوصـه من شأنها أن جعل تشريعـه منطويا على إنحراف فى إستعمال السلطة.

ولا ريب فـى أن تنظيـم المشرع لعملية تحديد الدوائر على مقتضـى سلطتـه التقديريـة التـى خولها إياه الدستـور ، يعتبـر من المسائل المتعلقـة بالحريـات والحقوق العامـة التـى كفلهـا الدستـور للمواطن ، ومنها حقه فـى الترشيـح والإنتخـاب وإبداء الرأى ومساهمتـه فـى الحيـاة العامة ، وإذا كان من شأن تحديد الدوائر الإنتخابيـة بثمـان واربعيـن دائرة من شانـه أن ينتقـص من حق المواطن العـادى الذى لا ينتمـى إلى أحد الأحزاب السياسيـة فـى الترشيـح وابداء الرأى ، وبالتالـى لا ييسـر لـه المساهمة فـى الحيـاة العامة والمشاركـة فى جانب هام منها هو التنافـس على عضوية مجلس الشعب ، وينطوى بالتالـى على مخالفـة لمبادئ الدستـور العليـا التـى تهيمن على نصوصـه وتكفلـه للمواطنيـن جميعا دون تفرقـة بينهـم، والتمتـع بالمسـاواة وتكافـؤ الفرص والحقوق والواجبـات العامـة دون تمييـز لفئـة على أخرى

تمييزا يخل بتلك المبادئ وينتقص من أغراضها أو مقتضى الحق الذى كفلته ، فمن ثم يكون القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ قد صدر بحسب الظاهر من الأوراق باطلا غير مشروع فى موضوعه لما انطوى عليه من مخالفة لأحكام الدستور وإنحراف فى استعمال السلطة التشريعية بما يصمه بعدم الدستورية (١) .

وقد انتقد البعض (٢) هذا الحكم على أساس " أن الفصل فى مدى صحة مباشرة المستقلين لحقوقهم الدستورية يتطلب فى المقام الأول فصلا فى مدى صحة نظام الإنتخاب بالقائمة فإقرار دستورية أو عدم دستورية الأخذ بنظام الإنتخاب بالقائمة هو الذى يتوقف عليه تعيين الحدود التى يجب أن يتم فيها قبول المستقلين وتحديد دوائرهم الإنتخابية ، ومما لا ريب فيه أنه فى حالة الإقرار بصحة نظام الإنتخاب بالقائمة ، يكون من الصعب بل من المستحيل على أية محكمة أن تفحص مدى صحة تحديد ٤٨ دائرة انتخابية للمستقلين ... كما يرتب حتما عدم إمكانية المساواة بين المرشح المستقل ومرشحى القوائم فى امكانيات الدعاية ، بل يجب أن يتحمل المرشح المستقل ضريبة استقلاله عن الأحزاب ما دام قد اختار هذا الإستقلال " .

وانطلاقا من إيمان صاحب هذا الرأى ، إيمانا مطلقا - على حد تعبيره - بأن نظام الإنتخاب بالقوائم النسبية هو من أنسب الأنظمة التى يمكن تطبيقها فى مصر ، فإنه يذهب إلى أن " الناظر لنص المادة ٨٧ من الدستور يجد أن تحديد الدوائر الإنتخابية هو محض

---

(١) صدور هذا الحكم فى الدعوى رقم ٢٥١٦ لسنة ٤١ ق من محكمة القضاء الادارى - لم ينشر بعد . وقد طعنت الحكومة على هذا الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا بالطعن رقم ١٦٣٦ لسنة ٣٣ ق . فقضت دائرة فحص الطعون بها - بإجماع الآراء - برفض الطعن وذلك بتاريخ ١٩٨٧/١٢/٧ .

(٢) المستشار الدكتور محمد ماهر أبو العنين فى مقالته : قانون الإنتخاب بالقائمة النسبية بين مخالفة الدستور والإنحراف بالتشريع - المحاماة السنة ٦٧ (١٩٨٧) - عدد ٧ و ٨ - ص ٥٨ .

سلطة تقديرية للمشرع ، لذلك كانت محكمة القضاء الإدارى مطبقة لصحيح حكم رقابة دستورية القوانين حيث رأت ألا وجه للطعن فى هذا التحديد سوى بالإنحراف فى استعمال السلطة " ، غير أنه - أى صاحب هذا الإتجاه - ينفى وقوع هذا الإنحراف - فى خصوص هذه الدعوى - وينتقد استناد المحكمة إليها فى اطار فكرة الأستاذ الدكتور عبد الرزاق السنهورى عنها (١) " ، حيث اعتنقت المحكمة هذه الفكرة فى تطبيقها الثالث ، وذلك بما رأته من اهدار لحق المرشح المستقل فى الترشيح للإنتخابات من جانب المشرع وهو بصدد تنظيم هذا الحق وتحت ستار ذلك التنظيم ، وهو يرى " أن المشرع متى خول من قبل الدستور بتنظيم حرية من الحريات ، إنما يخول الحق فى أن ينتقص من هذه الحرية ، فإن من له حق التنظيم لإحدى الحريات كان له حق وضع قيود على تلك الحرية ، والقيود تنطوى على الإنتقاص من هذه الحرية ... ومن هنا فإنه وفقا لأفكار الفقه الدستورى فى انتقاد نظرية د.السنهورى، فإنه يمكن القول بأنه لا حاجة إلى فكرة الإنحراف التشريعى للقول بأن المادتين ٣ و ٥ من القانون ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ مخالفتان للدستور ، ومن مقتضى ذلك أنه لا يمكن نسبة أى عيب إلى هاتين المادتين لأن المشرع استخدم سلطته التقديرية فى تحديد عدد الدوائر الإنتخابية ولا يوجد عليه قيد فى هذا الإستخدام سوى الصالح العام ، ولا يتسنى للقاضى أن ينتهى إلى أن المشرع انتقص من حقوق المرشح المستقل إلا إذا أحل تقديره هو محل تقدير المشرع ، وهو ما فعلته محكمة القضاء الإدارى ... ومن هنا فإن القول بالطابع الموضوعى للإنحراف التشريعى من شأنه أن يقضى على الخصائص الذاتية لعيب الإنحراف بل ويجر المحكمة إلى التدخل فى نطاق الملاءمات المتروكة للمشرع، بل أن وضع قاعدة مؤداها ألا يجوز للمشرع أن ينتقص من

(١) راجع بشأنها مقالة الأستاذ الدكتور عبد الرزاق السنهورى ذاتها والمنشورة فى مجلة مجلس الدولة - السنة الثانية - ص ٦٠ تحت عنوان " الانحراف فى استعمال السلطة التشريعية " .

احدى الحريات وهو ينظمها إنما هو وضع لقاعدة دستورية من قبل القاضى الدستورى تجعل منه مشرعا دستوريا صريحا " .

ونحن إذ نخالف مجمل هذا الإتجاه ، لا يسعنا فى هذا المقام غير الإقتصار على ما يتصل من هذا الرأى بموضوعنا محل البحث ، فالقول بأن نظام الإنتخاب بالقائمة يرتب حتما عدم إمكانية المساواة بين المرشح المستقل ومرشحى القوائم ، هو قول غير صحيح ، فمن ناحية يتعين ملاحظة أن نظام الإنتخاب الحالى هو نظام مختلط يجمع بين نظامى الإنتخاب الفردى والإنتخاب بالقائمة ، وهو فى جوهره مسخ لا يجوز استمراره لتعارضه مع المنطق القانونى وأسس التشريع السليمة .

ومن ناحية أخرى فإن مقتضى سمو الدستور ، الإلتزام بكل مبادئه ومنها مبدأ المساواة المقرر صراحة فى المادة ٤٠ منه ، وأيا كان نظام الإنتخاب الذى يختاره المشرع بما يملكه من حرية التقدير ، فإنه لا يجوز أن ينال من مبدأ المساواة بين المواطنين فى الحقوق والواجبات العامة ، وخاصة بصدد حق الإنتخاب والترشيح وابداء الرأى وهو حق كفله الدستور فى المادة ٦٢ منه بإعتبار أن المساهمة فى الحياة العامة واجب وطنى ، ومن ثم لا يجوز تقرير الأفضلية لبعض المواطنين على بعض فى هذا الشان ، بأن يتحمل المرشح المستقل - كما قيل - ضريبة استقلاله عن الأحزاب ما دام اختار هذا الإستقلال ، وإلا تعين الزام المواطنين على كافة انتماءاتهم وآرائهم السياسية ، بالإنضمام إلى الأحزاب القائمة ولو لم يجدوا بينها ما يعبر عن فكرهم السياسى ، لكى يتسنى لهم مباشرة حقوقهم السياسية ، إذ لا ريب فى أن مقتضى ذلك ، الإنتقاص والتقييد فى هذه المباشرة لتلك الحقوق ، علاوة على الإخلا ل بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص .

وإذا كنا نسلم بما للمشرع من سلطة تقديرية تحقيقا للصالح العام ، فإننا نسلم كذلك بفكرة الإنحراف التشريعي وضرورة فرض الرقابة القضائية عليه ، ولكن دون أن نربط حتما بين الأمرين ، إذ ليس من الضروري أن ترد هذه الرقابة على سلطة المشرع التقديرية فحسب ، بما يحصر نطاقها في دائرة الملاءمة ، فيصبح بالتالي القول بأن القاضي قد أحل تقديره محل تقدير المشرع ، وهو قول غير سديد.

وفي تقديرنا أن حرية المشرع في تنظيم ما يكفله الدستور من حقوق أو حريات عامة ، لا يمكن أن تصل إلى حق وضع قيود على هذه الحقوق أو تلك الحريات ، مما يؤدي حتما إلى الإنتقاص منها ، فهذا هو الإنحراف التشريعي بعينه ، والتزام المشرع بكفالة الحق من خلال تنظيمه - وهو التزام قانوني مصدره الدستور مباشرة - قد يستوجب منه فرض بعض الشروط اللازمة لممارسة الحق ، والتي بدونها لا يستطيع المواطن مباشرته ، وليس في ذلك أي اخلال بذلك الإلتزام الدستوري بكفالة الحق من خلال تنظيمه ، بل على العكس يكون من شأن فرض هذه الشروط أن يتمكن المواطن من ممارسة الحق الدستوري دون اعاقة . أما إذا كانت هذه الشروط أو جانب منها غير لازمة لذلك ، بحيث يمكن لكل مواطن مع الإستغناء عنها أن يباشر حقه أو حريته ، فإن مثل هذه الشروط تعد في هذه الحالة تقييدا للحق أو الحرية وليس تنظيما لها ، وللقاضي الدستوري أن يقدر في كل حالة على حدة مدى لزوم أو عدم لزوم الشرط لتحديد ما إذا كان هذا الشرط يندرج ضمن اطار التنظيم للحق او الحرية أم يتجاوز هذا الإطار إلى حد تقييد هذا الحق أو تلك الحرية والإنتقاص منها (١) .

---

(١) يرى البعض أنه لا يوجد معيار موضوعي فاصل للتفرقة بين تنظيم الحرية وتقييدها عند تدخل المشرع في مجال الحقوق والحريات ، ومع ذلك فهو يقيم - على حد قوله - محاولة للتفرقة وليس معيارا للتفرقة بينهما تأسيسا على نص المادة الخامسة من الاعلان العالمي لحقوق الانسان =

وجدير بالذكر أن محكمة القضاء الإدارى قد قضت فى الدعوى سالفة الذكر بعدم اختصاصها ولائيا بنظر الطعن على قرار رئيس الجمهورية بالدعوة إلى الانتخابات التى كان محددا لها يوم ١٩٨٧/٤/٦ وكذا القرار السلبى بالإمتناع عن تعديل عدد ومساحات وتقسيم الدوائر الإنتخابية ، بإعتبارهما من أعمال السيادة أو بالأحرى أعمال الحكومة ، كما قضت بوقف الفصل فى طلب الإلغاء لقرار وزير الداخلية رقم ١٤١ لسنة ١٩٨٧ بتحديد ميعاد قبول طلبات الترشيح لعضوية مجلس الشعب ، وأمرت بإحالة الدعوى إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستورية المادتين الثالثة فقرة أولى ، والخامسة مكررا من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ . وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا فى ١٩٨٧/١٢/٧ هذا الحكم وذلك برفض طعن الحكومة ضده .

= والمواطن ، وما يستخلص منها من أن تنظيم الحرية يدور دائما فى اطار ما هو ضار بالمجتمع ، فيقوم المشرع بدرئه حتى لا تتحول ممارسة الحرية إلى نشاط ضار بالمجتمع ، وعند هذا الحد تتوقف مهمة التنظيم .

دكتور وجدى ثابت غبريال : حماية الحرية فى مواجهة التشريع - ١٩٩٠/١٩٨٩ - ص ١٣٤ .

ويستفاد من ذلك أن المرجع - أو بالأحرى المعيار - للتفرقة بين تنظيم الحرية وتقييدها هو دفع الضرر عن المجتمع ، بمعنى أنه يتعين تنظيم ممارسة الحرية بما لا يسمح بإلحاق الضرر بالمجتمع . والواقع أنه حيث تنتهى حرية كل فرد عندما تبدأ حرية الآخرين ، فإنه يتعين على المشرع لكفالة الحق أو الحرية لجميع المواطنين أن يضع بدقة الحدود الفاصلة بين ممارسة الفرد لحريته واعتدائه على حريات الآخرين أو منعهم من ممارستها ، وبمعنى آخر يلزم على المشرع أن يضع الحدود التى من شأنها كفالة الحق أو الحرية وممارستها من جانب كافة المواطنين فى أن واحد ، وذلك من خلال مجموعة من الشروط الضرورية واللازمة لذلك ، فإن لم تكن هذه الشروط أو بعضها ضرورية أو لازمة لكفالة ممارسة الكافة للحق أو الحرية ، فإنها تكون تقييدا أو انتقاصا للحق أو للحرية وليست تنظيما لها .

وأمام المحكمة الدستورية العليا دفعت الحكومة بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى بمقولة أنه " إذ لم يحدد الدستور الدوائر الإنتخابية التى تقسم إليها الدولة ، ودون أن يضع قيودا فى شأن تحديد عددها أو عدد النواب الممثلين لكل دائرة منها ، وإنما ترك ذلك كله للسلطة التشريعية تجريه بما لها من سلطة تقديرية ، ومن ثم لا يكون للمحكمة الدستورية العليا التعقيب على تقسيم الدوائر الإنتخابية وتحديد نطاقها وعددها . لأن ذلك يعد من المسائل السياسية التى تخرج عن ولاية المحكمة ، إذ هى لا تملك الزام المشرع بتحديد عدد الدوائر الإنتخابية أو تقسيمها على نحو معين ".

وقد ردت المحكمة هذا الدفع ، فى حكمها الصادر فى ١٩٩٠/٥/١٩ سالف الإشارة ، تأسيسا على أن النصوص محل الطعن قد صدرت فى شأن يتعلق بحق الترشيح لعضوية مجلس الشعب ، وهو من الحقوق السياسية التى كفلها الدستور ، والتى ينبغى على سلطة التشريع ألا تنال منها وإلا وقع عملها مخالفا لأحكامه ، ومن ثم لا يكون النصان المطعون عليهما قد تناولا مسائل سياسية تنأى عن الرقابة القضائية الدستورية على نحو ما ذهبت إليه الحكومة ، ويكون الدفع المبدى منها بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى على غير أساس متعينا رفضه .

وفى الموضوع ذهبت المحكمة الدستورية العليا ، بعد أن أفاضت بحق فى شرح مبدأ سمو الدستور ودوره فى تقرير الحريات والحقوق العامة وخاصة الحق فى المساواة أمام القانون والحق فى الإنتخاب والترشيح وابداء الرأى والمساهمة فى الحياة العامة ، إلى أن " القانون قد خالف الدستور من عدة وجوه ... فميز بين فئتين من المواطنين ... تمييزا قائما على الصفة الحزبية أو عدمها دون مقتض

من طبيعة حق الترشيح أو متطلبات ممارسته مما يتعارض مع الصفة التمثيلية للمجالس النيابية ويخالف صراحة نص المادة ٤٠ من الدستور التى حظرت التمييز بين المواطنين فى الحريات والحقوق العامة ، كما يتعارض أيضا مع مبدأ تكافؤ الفرص الذى يقتضى أن تكون فرص الفوز فى الإنتخابات متساوية بين جميع المرشحين بصرف النظر عن انتماءاتهم الحزبية ... " .

وكان من واجب المحكمة - بحسب تقديرها الذى نراه صحيحا - أن تشير فى حيثيات حكمها إلى أن " مؤدى هذا الحكم ولازمه أن تكوين المجلس المذكور يكون باطلا منذ انتخابه ، إلا أن هذا البطلان ... لا يستتبع اسقاط ما أقره المجلس من قوانين وقرارات ... " مما ترتب عليه حل هذا المجلس وانتخاب آخر بدلا منه .

وهكذا يتبدى دور القضاء فى الرقابة على هذه المرحلة ، فى مباشرة القضاء الدستورى فى مصر ، الرقابة على دستورية القوانين واللوائح الصادرة فى شأن انشاء وتحديد الدوائر الإنتخابية .

الفصل الثانى
اعداد جداول قيد الناخبين

تعتبر هذه المرحلة من أهم وأخطر مراحل العملية الإنتخابية بالرغم من كونها من المراحل التحضيرية أو التمهيدية لعملية الإنتخاب ، وذلك نظرا لأن من شان هذه المرحلة تحديد من لهم الحق فى المشاركة فى الإنتخاب ، أو بالأحرى تحديد هيئة الناخبين فى الدولة والتى يمارس أفرادها - دون غيرهم - الحقوق السياسية فيها ، والمتصلة بالترشيح والتصويت فى الإنتخابات السياسية ، ومن ثم فهم الذين يعبرون عن ارادة السلطة التأسيسية فى الدولة .

ولإنجاز هذه المرحلة من مراحل العملية الإنتخابية ، فإنه يلزم اتمام بعض الخطوات الإجرائية للتوصل إلى القوائم الصحيحة النهائية لأسماء الناخبين ، ضمانا للتعبير الصحيح عن الإرادة الحقيقية للشعب ، وتتبلور هذه الخطوات حول مسألتين هما : تحديد من يحق لهم القيد فى جداول الناخبين أى تحديد هيئة الناخبين ، واعداد الجداول النهائية بأسمائهم وذلك بإنشائها ثم عرضها بهدف تصحيح ما لحق بها من أخطاء .

المبحث الأول
هيئة الناخبيـن

هيئة الناخبيـن هى مجموع المواطنين الذين يحق لهم ممارسة الحقوق السياسيـة فى الدولة ، وخاصة حقى الترشيـح والإنتخاب ، وهم الذين توافرت فيهم الشروط التى يتطلبهـا القانون لعضوية تلك الهيئة ، والمقيدين فى جداول الإنتخاب ، ولا يحظر عليهم قانونـا مباشرة حقوقهم السياسيـة .

وتعتبـر هيئة الناخبيـن من أهم الهيئات الدستورية وعلى قمتها ، إذ هى الأساس الشرعى الذى تتفرع عنه بطريق مباشر أو غير مباشر السلطات الدستورية الأخرى (١) . ومن هنا كان اطلاق اصطلاح " السلطة التأسيسيـة " عليها ، وهى سلطة لا يقتصر اختصاصهـا على اختيار النواب المكونين للسلطة التشريعيـة عن طريق الإنتخاب ، وإنما تمارس إلى جوار ذلك عدة سلطات أو بالأحرى اختصاصات دستوريـة أخرى مثل البت فى مسألة حل مجلس الشعب ، ولذلك فإنهـا تمثل الدعامة التى يقوم عليها النظام الدستورى فى أية دولة قانونيـة ديمقراطية .

وتنص المادة الرابعة من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيـم مباشرة الحقوق السياسيـة ، والمعدلة بالقانون رقم ٤١ لسنة ١٩٧٩ ، على انه " يجب أن يقيد فى جداول الإنتخاب كل من له مباشرة الحقوق السياسيـة من الذكور والإناث ، ومع ذلك لا يقيد من اكتسب الجنسيـة المصرية بطريق التجنس إلا إذا كانت قد مضت خمس سنوات على الأقل على اكتسابـه إياها " .

---

(١) الدكتور فاروق عبد البر : دور مجلس الدولة المصرى فى حماية الحقوق والحريات العامة - الجزء الأول - ١٩٨٨ - ص ٤٢٤ .

وفقـا للمـادة الأولـى من هـذا القانـون ، والمعدلـة بالقانـون رقـم ٧٦ لسنـة ١٩٧٦ والقرار بقانـون رقـم ٢٠٢ لسنـة ١٩٩٠ ، فإنـه على كل مصرى وكل مصرية بلـغ ثمانى عشرة سنة ميلاديـة أن يباشـر بنفسـه الحقوق السياسيـة ، ومنها انتخاب أعضاء مجلس الشعب ، ما لم يكن معفى من أداء هذا الواجب إذا كان من الفئات الواردة فى نفس المادة ، أو محروما من مباشـرة الحقوق السياسيـة وفقـا للمـادة الثانيـة من نفس القانـون والمعدلة بالقانـون رقـم ٢٣ لسنـة ١٩٧٢ ، أو أوقف مباشـرة الحقوق السياسيـة بالنسبـة إليهم وفقـا لما ورد فى المادة الثالثـة من هذا القانـون .

وبنـاء عليه فإنـه يمكن استخلاص الشـروط اللازم توافرهـا فـى أعضاء هيئة الناخبيـن حتى يتسنـى لهم القيـد فـى أحد جداول الإنتخاب فيمـا يلـى :

أ - التمتـع بالجنسيـة المصرية ، ومن ثم لا يجوز لغيـر المصرييـن من الأجانب والوافديـن المقيمين بالدولـة مباشـرة هذه الحقوق السياسيـة ، كما أنه بالنسبـة للمتجنسيـن من المصرييـن ، أى هؤلاء الذين اكتسبـوا الجنسيـة المصريـة ولم يكونوا من أصحاب الجنسيـة الأصليـة ، فإنـه يلـزم انقضـاء مدة خمس سنوات على اكتسابهـم الجنسيـة ، ما لم يتـم اعفاؤهم من هذه المدة ، ضمانـا لتوافـر الولاء والإنتمـاء للدولـة (١) .

ب- بلـوغ سن الرشـد السياسـى ، وهو ثمانى عشرة سنة ميلاديـة ، ومع ملاحظة أن سن الرشـد المدنى فى مصر يصل إلى الحادية والعشريـن ، فإن المشرع المصرى يكون قد اتجه إلى توسيـع دائرة

---

(١) راجع فـى تفصيـلات هذه الشـروط والإستثنـاءات : الأستـاذة الدكتـورة سعاد الشرقـاوى - المرجع سالف الذكـر - ص ١٥٨ وما بعدها .

هيئة الناخبين بصورة كبيرة ، وذلك بخفض سن البلوغ السياسى إلى الثامنة عشرة ، وعدم الربط بين الرشد السياسى والرشد المدنى ، ابتغاء التوصل إلى التعبير الصادق والحقيقى عن ارادة الشعب بكافة أجياله (١) .

جـ- كمال الأهلية الإنتخابية ، بمعنى التمتع بمباشرة الحقوق السياسية وخاصة حق الإنتخاب ، وذلك لأنه إذا كانت القاعدة وفقا لما تقدم أن لكل مصرى ومصرية بلغ أو بلغت سن الرشد السياسى الحق فى مباشرة حق الإنتخاب والتصويت ، إلا أنه استثناء (٢) من هذه القاعدة رأى المشرع اعفاء بعض الطوائف من مباشرة هذا الحق ، وحرمان طوائف اخرى من ذلك ، وإيقاف هذه المباشرة لمجموعة ثالثة ، مما يفيد عدم اكتمال الأهلية الإنتخابية لهذه الطوائف ، وبالتالى يعد مانعا من موانع مباشرة الحقوق السياسية ، وذلك على النحو التالى :

أولا : الإعفاء من مباشرة حق الإنتخاب :

بالرغم من أن الدستور قد اعتبر فى المادة ٦٢ منه أن مساهمة المواطن فى الحياة العامة بمباشرة حق الإنتخاب والترشيح وابداء الرأى فى الاستفتاء واجب وطنى ، إلا أنه وفقا للفقرة الثانية من

---

(١) حول الخلاف الفقهى بصدد تأييد أو انتقاد خفض سن الرشد السياسى ، راجع : الدكتور مصطفى عفيفى - المرجع سالف الذكر - ص ٨٧ وما بعدها .

ومن الجدير بالملاحظة فى هذا الصدد أنه إذا كان سن الرشد المدنى هو ٢١ سنة ، فإن سن الرشد الجنائى هو ١٨ سنة .

(٢) وتبعا لذلك فإنه لا يجوز القياس على هذه الإستثناءات او التوسع فيها ، مع ضرورة تفسيرها تفسيرا ضيقا ، وهو ما اتبعته محكمة القضاء الادارى فى تفسير المادة الرابعة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ قبل الحكم بعدم دستوريتها ، حيث قضت بأن الحرمان من الحقوق السياسية هو استثناء من أصل ، فالأصل هو تمتع المواطنين جميعا بهذه الحقوق ، والاستثناء لا يجوز التوسع فيه عملا بالقواعد العامة المرعية فى التفسير - حكمها فى ٢٥ ديسمبر ١٩٧٩ ، القضية ١٥٩٣ لسنة ٣٢ ق .

المادة الأولى من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية سالفة الذكر، يعفى من أداء هذا الواجب ضباط وأفراد القوات المسلحة الرئيسية والفرعية والإضافية ، وضباط وأفراد هيئة الشرطة ، وذلك طوال مدة خدمتهم بالقوات المسلحة أو الشرطة (١) .

ثانيا: الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية:

تنص المادة الثانية من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية والمعدلة بالقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٧٢ على أن " يحرم من مباشرة الحقوق السياسية :

١ - المحكوم عليه فى جناية ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.

٢ - من فرضت الحراسة على أمواله بحكم قضائى طبقا للقانون وذلك طوال مدة فرضها ، وفى حالة الحكم بالمصادرة يكون الحرمان لمدة خمس سنوات من تاريخ هذا الحكم .

٣ - المحكوم عليه بعقوبة الحبس فى جريمة من الجرائم ... وذلك كله ما لم يكن الحكم موقوفا تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره

٤ - المحكوم عليه بعقوبة الحبس فى ... كذلك المحكوم عليه بشروع منصوص عليه لإحدى الجرائم المذكورة وذلك ما لم يكن الحكم موقوفا تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره.

٥ - المحكوم عليه بالحبس فى احدى الجرائم الإنتخابية المنصوص عليها فى المواد .... من هذا القانون ما لم يكن الحكم موقوفا تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره.

---

(١) راجع فى تفاصيل هذا الاعفاء الأستاذة الدكتورة سعاد الشرقاوى : المرجع السابق - ص ١٦٠ وما بعدها . والواقع أن اصطلاح " الاعفاء " من أداء الواجب لا يعنى حرية الاختيار بين أداء الواجب او الامتناع عنه ، وإنما هو فى حقيقته حرمان منه ، مما يثور معه التساؤل حول مدى دستورية هذا " الاعفاء " ، حيث لا نرى فى الاعتبارات العملية أو السياسية سندا كافيا لهذا الحرمان .

٦ - من سبق فصله من العاملين فى الدولة أو القطاع العام لأسباب مخلة بالشرف ما لم تنقض خمس سنوات من تاريخ الفصل إلا إذا كان قد صدر لصالحه حكم نهائى بإلغاء قرار الفصل أو التعويض عنه .

٧ - من عزل من الوصاية أو القوامة على الغير لسوء السلوك أو الخيانة أو من سلبت ولايته ما لم تمض خمس سنوات من تاريخ الحكم نهائيا بالعزل أو بسلب الولاية (١) .

ومن الملاحظ أن حرمان الطوائف المشار إليها فى هذه المادة ليس مطلقا ، وإنما يقتصر على فترات زمنية محددة ، اما بالمدة مثل خمس سنوات لمن فرضت الحراسة على أمواله أو من فصل من العاملين فى الدولة (الحكومة) أو القطاع العام أو من عزل من الوصاية أو القوامة (الفقرات ٢ و ٦ و ٧) ، وإما بتحقق ظرف معين مثل رد الإعتبار لمن صدرت ضدهم أحكام جنائية وفقا للفقرات ١ و ٣ و ٤ و ٥ .

كما يلاحظ أن أسباب الحرمان لهذه الطوائف ترجع إلى ارتكاب جرائم بعضها جنائية ، بمعنى أنها جرائم عادية (الفقرات ١ و ٣ و ٤) وبعضها انتخابية (الفقرة ٥) وجانب ثالث منها جرائم تاديبية بالنسبة للموظفين (الفقرة ٦) وآخر جرائم اجتماعية أو مدنية (الفقرة ٧) وأخيرا جرائم مختلطة وإن اتسمت بالطابع السياسى وهى الجرائم التى تؤدى إلى فرض الحراسة (الفقرة ٢) (٢) .

(١) راجع فى تفاصيل حالات الحرمان : الأستاذة الدكتورة سعاد الشرقاوى : المرجع السابق - ص ١٦٥ وما بعدها . والأستاذ الدكتور مصطفى عفيفى : المرجع السابق - ص ٩١ - وما بعدها .

(٢) راجع فى شأن حالات فرض الحراسة المادة ٣ من القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ - وحول مأساة الحراسات راجع الأستاذ الدكتور وحيد رأفت : دراسات فى بعض القوانين المنظمة للحريات - ١٩٨١ - ص ١١٣ - ١٧٩ .

ويفسر بعض الفقهاء هذا الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية بالنسبة إلى بعض هذه الطوائف بأنه بمثابة عقوبة تكميلية " كنوع من الجزاء الأدبي المتعلق بالإعتبار والكرامة " (١) في حين يرى آخرون - بحق - أنه يؤخذ على القانون أنه وسع حالات الحرمان،وأن معظم الجرائم الإقتصادية والإجتماعية (الفقرة ٣) إن لم يكن كلها لا تستوجب الحرمان (٢) .

من ناحية أخرى ، اتجه المشرع في بعض القوانين الأخرى إلى حرمان طوائف جديدة غير تلك المذكورة في قانون مباشرة الحقوق السياسية ، حيث قضى في القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الإجتماعي في المواد ٤ و ٥ و ٦ منه ، بحرمان بعض المواطنين من الإنتماء إلى الأحزاب السياسية أو مباشرة الحقوق أو الأنشطة السياسية ، فالمادة الرابعة حرمت كل من تسبب في افساد الحياة السياسية قبل ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ من مباشرة الحقوق السياسية ، وحددت من ينطبق عليهم هذا الوصف،أما المادة الخامسة فقد أضافت إليه من حكم بإدانته من محكمة الثورة في الجناية رقم ١ لسنة ١٩٧١ ، أو في احدى الجرائم المتعلقة بالمساس بالحريات الشخصية للمواطنين والتعدى على حياتهم الخاصة أو ايذائهم بدنيا أو معنويا ، أو في احدى جرائم الإخلال بالوحدة الوطنية والسلام الإجتماعي ، أو في احدى جرائم البابين الأول والثاني من الكتاب الثاني من قانون العقوبات ، ما لم يكن المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره . ثم أجازت المادة السادسة اصدار قرار الحرمان ضد كل من أتى أفعالا من شأنها افساد الحياة السياسية في البلاد أو تعريض الوحدة الوطنية أو السلام الإجتماعي للخطر ، أو قام بالدعوة أو الإشتراك في الدعوة إلى مذاهب تنطوى على إنكار للشرائع السماوية أو تتنافى مع أحكامها ، وذلك بقرار من لجنة

(١) الدكتور مصطفى عفيفي : المرجع السابق - ص٩٣ .
(٢) الأستاذة الدكتورة سعاد الشرقاوى : المرجع السابق - ص١٧٣ .

شئون الأحزاب بنـاء على ما أثبتـه تحقيق يجريه المدعى العام الإشتراكـى .

ويلاحظ على المادة الرابعة المشار إليها أنها أعادت مرة أخرى حالات من الحرمان المؤبد ، أو التجريد من الحقوق السياسية ، أو العزل السياسى ، وذلك بعد زوال هذه الحالات بإنتهاء العمل بقانون الإنتخابات القديم رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ ، وهو الأمر الذى أكدته اللجنة التشريعية فى مجلس الشعب فى تقريرها حول هذا القانون مما أثار موجة عنيفة من النقد من جانب الفقه والقضاء (١) ، انتهت إلى الطعن بعدم دستوريتها أمام المحكمة الدستورية العليا ، حيث قضت فى ٢١ يونيو ١٩٨٦ بعدم دستورية هذه المادة (٢) .

وقد استندت المحكمة فى ذلك إلى أنه يبين من العبارات المطلقة لنص الفقرة الأولى من المادة الرابعة أنها تؤدى إلى حرمان فئة من المواطنين من حقهم فى الإنتماء إلى الأحزاب السياسية ، ومن

---

(١) راجع تقرير اللجنة التشريعية عن هذا القانون ، حيث أشار بعض أعضاء اللجنة إلى احتمال عدم دستوريته - النشرة التشريعية ، العدد السادس ، يونيو ١٩٧٨ ، ص ٣٥٩٥ - وفى نقد هذا القانون - سيما المادة الرابعة منه راجع فى الفقه :
الأستاذ الدكتور وحيد رافت : المرجع السابق - ص ٧٣ - ١١٧ وخاصة ص ٨٨ وما بعدها .
الأستاذة الدكتورة سعاد الشرقاوى : المرجع السابق - ص ١٧٤ وما بعدها.

وفى القضاء راجع حكم محكمة القضاء الادارى فى ٢٥ ديسمبر ١٩٧٩ سالف الإشارة .
وقد ذهب جانب من الفقه إلى خلاف ذلك حيث لم ير فى هذه المادة تطبيق لحالات الحرمان المؤبد - راجع الدكتور مصطفى عفيفى : المرجع السابق - ص ١٠٣ وص ٢٠٠ .

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا فى ٢١ يونيو ١٩٨٦ فى القضية رقم ٥٦ لسنة ٦ ق دستورية المجموعة - الجزء الثالث - قاعدة رقم (٥١) - ص ٣٥٣ وما بعدها - منشور كذلك فى الجريدة الرسمية بتاريخ ٣ يوليو ١٩٨٦ العدد رقم ٢٧ .

مباشرة الحقوق والأنشطة السياسية كافة ، حرمانا مطلقا ومؤبدا ، بما ينطوى على اهدار لأصل تلك الحقوق . ويشكل بالتالى اعتداء عليها بالمخالفة لحكم كل من المادتين ٥ و ٦٢ من الدستور ... ولا يقدح فى هذا النظر أن الأصل فى سلطة التشريع عند تنظيم الحقوق أنها سلطة تقديرية ، وأن الرقابة على دستورية التشريعات لا تمتد إلى ملاءمة إصدارها ، إذ أن هذا لا يعنى اطلاق هذه السلطة فى سن القوانين دون التقيد بالحدود و الضوابط التى نص عليها الدستور ، ومن ثم فإن تنظيم المشرع لحق المواطنين فى الإنتماء إلى الأحزاب السياسية ، ومباشرتهم لحقوقهم السياسية ، ينبغى ألا يعصف بهذه الحقوق أو يؤثر على بقائها على نحو ما سلكه النص المطعون عليه ، إذ تعرض لحقوق عامة كفلها الدستور ، وحرم فئة من المواطنين منها حرمانا مطلقا ومؤبدا ، مجاوزا بذلك دائرة تنظيم تلك الحقوق ، الأمر الذى يحتم اخضاعه لما تتولاه هذه المحكمة من رقابة دستورية .

أما عن المادة الخامسة فإنها تتميز بضرورة صدور أحكام قضائية نهائية بالإدانة ، لحرمان الطوائف المشار إليها من ممارسة الحقوق السياسية ، مما يقلل بصورة كبيرة للغاية من احتمالات المنازعة بصددها إلى حد انعدامها (١) .

وإذا كانت المادة الخامسة لم تنص على اجراءات محددة للتوصل إلى حرمان من أشارت إليهم ، من ممارسة حقوقهم السياسية ، كما لم تحل إلى اجراءات منصوص عليها فى مواد أخرى ، ومن ثم تسرى بشأنهم القواعد العامة فى هذا الصدد ، إلا أن المادة السادسة قد نصت على اجراءات خاصة لصدور القرار بحرمان من أشارت إليهم ، حيث خولت الإختصاص بإصدار هذا القرار إلى لجنة شئون الأحزاب المنصوص عليها فى المادة ٨ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص

(١) راجع فى انتقاد اسراف هذه المادة فى الحرمان من تلك الحقوق والحريات ، الأستاذ الدكتور وحيد رأفت : المرجع السابق - ص ٩٧ .

بنظام الأحزاب السياسية ، والمعدلة بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٣ وهى تشكل على النحو التالى :

١ - رئيس مجلس الشورى رئيسا

٢ - وزير العدل

٣ - وزير الداخلية

٤ - وزير الدولة لشئون مجلس الشعب

٥ - ثلاثة من غير المنتمين إلى أى حزب سياسى من بين رؤساء الهيئات القضائية السابقين أو نوابهم أو وكلائهم ، يصدر بإختيارهم قرار من رئيس الجمهورية.

وقد أشارت تلك المادة إلى اجراءات معينة يلزم اتباعها لإصدار قرارات البت فى تأسيس الأحزاب أو الإعتراض على تأسيسها ، وكذلك للطعن فى هذه القرارات أمام تشكيل خاص للمحكمة الإدارية العليا وبإجراءات متميزة .

ولا تسرى - فى تقديرنا - هذه الإجراءات على قرارات اللجنة بالحرمان والتى تصدر استنادا إلى المادة السادسة من قانون حماية الجبهة الداخلية ، حيث حددت هذه الأخيرة ، تلك الإجراءات وحصرتها فى التحقيق الذى يجريه المدعى العام الإشتراكى ويثبت فيه ما يبرر اصدار قرار الحرمان وفقا لما نصت عليه هذه المادة ، وإذا كان الأمر متعلقا بأحد أعضاء مجلس الشعب قام المدعى العام الإشتراكى بإبلاغ المجلس بما هو منسوب إلى العضو ، ولا يجوز له إتخاذ أية اجراءات ضد العضو قبل أن يأذن له المجلس بذلك ، ولا يقصد بالإجراءات المشار إليها فى هذه الجملة الأخيرة ، اجراءات اسقاط عضوية هذا العضو والتى يستقل بها مجلس الشعب ، وإنما يقصد بها اجراءات المساءلة السياسية أمام محكمة القيم والتى تختص وفقا للمادة الثالثة من القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية القيم

من العيب، بمساءلة من يرتكب ... الأفعال التي يحظرها قانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الإجتماعي. (١) .

وعليه فإن قرارات اللجنة المذكورة القاضية بالحرمان من الحقوق السياسية هي قرارات ادارية تقبل الطعن فيها مباشرة بعدم المشروعية ، أمام جهة القضاء الإداري المختصة وهي محكمة القضاء الإداري، وليست المحكمة الإدارية العليا بتشكيلها الخاص المنصوص عليه في المادة الثامنة من قانون الأحزاب السياسية ، ووفقا للإجراءات العامة المتبعة أمام القضاء الإداري وليست تلك المشار إليها في هذه المادة .

وأخيرا يتعين مراعاة أنه وفقا للمادة السابعة من قانون مباشرة الحقوق السياسية ، والمعدلة بالقانون ٢٣ لسنة ١٩٧٢ " تقوم النيابة العامة بإبلاغ وزارة الداخلية بالأحكام النهائية التي يترتب عليها الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية أو وقفها ، وفي حالة فصل العاملين في الدولة أو القطاع العام لأسباب مخلة بالشرف تقوم الجهة التي كان يتبعها العامل بهذا الإبلاغ ، ويجب أن يتم الإبلاغ في جميع الحالات خلال خمسة عشر يوما من التاريخ الذي يصبح فيه الحكم أو القرار نهائيا " . ، وعلة ذلك أن تراعي وزارة الداخلية عدم قيد من يتم حرمانه من مباشرة الحقوق السياسية في جداول الإنتخاب نزولا على مقتضى القانون ، ويسري هذا النص على كافة حالات الحرمان المستندة إلى قانون مباشرة الحقوق السياسية .

---

(١) ويتشكك جانب من الفقه - دون الجزم بصحة وسلامة التشكك - في احتمال تحول الإختصاص بإصدار قرارات الحرمان وفقا للمادة السادسة من قانون حماية الجبهة الداخلية ، من لجنة شئون الأحزاب إلى محكمة القيم ، وهو الأمر الذي يفضله ، لأنها - أي - محكمة القيم - محاطة على الأقل بضمانات قضائية معقولة ، رغم اشارته الحقة إلى القول الشائع أن " بعض الشر أهون من بعض " .
راجع الأستاذ الدكتور وحيد رأفت : المرجع السابق - ص ١٠٦ .

ولذات العلة ، فإننا نرى أنه يجب على المدعى العام الإشتراكى ، أن يخطر وزارة الداخلية بقرارات الحرمان التى تصدر استنادا إلى قانون حماية الجبهة الداخلية ، قياسا على المادة السابعة سالفة الذكر ، وذلك بالرغم من عدم التزامه قانونا بذلك ، إذ لم يرد فى قانون حماية الجبهة الداخلية سوى نص المادة ١٢ التى تلزمه بإخطار " مجلس الشعب بما يتخذه من اجراءات طبقا لأحكام هذا القانون خلال سبعة أيام من تاريخ اتخاذها ، وعليه أن يقدم تقريرا إلى المجلس بما تم بشان هذه الإجراءات وبما يكون قد صدر متعلقا بها من قرارات".

ثالثا :الوقف عن مباشرة الحقوق السياسية:

وفقا للمادة الثالثة من قانون مباشرة الحقوق السياسية " تقف مباشرة الحقوق السياسية بالنسبة للأشخاص الآتى ذكرهم :

١ - المحجور عليهم مدة الحجز.

٢ - المصابون بأمراض عقلية المحجوزون مدة حجزهم

٣ - الذين أشهر افلاسهم مدة خمس سنوات من تاريخ شهر افلاسهم ما لم يرد إليهم اعتبارهم قبل ذلك".

وعلى خلاف حالات الحرمان التى تتسم بطابع الجزاء ، فإن حالات الوقف يمكن تفسيرها بأنها نتيجة طبيعية لعدم السلامة العقلية (الفقرتين ١ و ٢) ، أو عدم الثقة فى قدرة بعض الأشخاص على ممارسة هذه الحقوق السياسية على وجهها الصحيح نتيجة اشهار افلاسهم وفقدهم للثقة فى القرض أو الإئتمان (الفقرة ٣) ، وحتى لا يخضع هؤلاء المشهر افلاسهم لإغراء الأموال فيتم شراء أصواتهم بواسطة من يدفعون المال لشراء الأصوات من المرشحين .

وعموما فإن دور القضاء فى نظر الطعون ضد قرارات الحرمان المشار إليها ، وكذلك قرارات الإعفاء أو الوقف عن مباشرة الحقوق

السياسية ، يتأجل إلى ما بعد انشاء الجداول الإنتخابية وعرضها ورفض الإدارة قيد من صدر فى مواجهتهم تلك القرارات ، وذلك بإستثناء الفئات التى يتم حرمانها من مباشرة الحقوق السياسية وفقا للمادة السادسة من قانون حماية الجبهة الداخلية ، حيث يمكن الطعن مباشرة ضد قرارات لجنة شئون الأحزاب سالفة الذكر لعدم مشروعيتها وذلك أمام محكمة القضاء الإدارى ، دون انتظار رفض الإدارة قيد من تصدر ضده إحدى هذه القرارات فى الجداول الإنتخابية ، خاصة وأن المادة ١٣ من نفس القانون تعاقب " بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ، وبغرامة لا تقل عن ثلاثمائة جنيه ولا تزيد على ثلاثة آلاف جنيه ، كل من يخالف أحكام المواد ٤ و ٥ و ٦ و ١٠ من هذا القانون " (١) .

(١) جدير بالاشارة ما نراه من أوجه للنقد لهذا النص ، فمن ناحية لا يجوز توقيع هذه العقوبة على مخالفة المادة الرابعة وذلك بعد الحكم بعدم دستوريتها ، وبصدد المادة الخامسة فيتعين مراعاة أن قرارات الحرمان الصادرة استنادا إليها تتصل جميعها بأشخاص يتم الحكم بإدانتهم قضائيا فى الجرائم المشار إليها فى النص ، مما يفترض معه توقيع العقوبات المنصوص عليها فى القوانين العقابية المتصلة بها ، وإذا كانت المادة الخامسة من شأنها أن توقع عقوبة " سياسية " كجزاء تكميلى عليهم ، من غير المفهوم ، أن توقع عليهم فى نفس الوقت تلك العقوبة الجنائية المنصوص عليها فى المادة ١٣ ، خاصة وأن مقتضى النص توقيع العقوبة بأثر رجعى على من ادينوا وفقا للفقرة الأولى من المادة الخامسة ، وهو أمر غير دستورى دون جدال ، بل ونرى أيضا عدم دستورية توقيع هذه العقوبة الاضافية خلاف العقوبات الأصلية على من يتم ادانتهم فى الجرائم المشار إليها فى المادة الخامسة حيث لا يجوز أن تتعدد العقوبات بصدد الفعل الاجرامى الواحد ، أو على الأقل يتم توقيع العقوبة الأشد بحسب القواعد العامة فى القانون الجنائى .

أما عن المادة العاشرة فإنها تشير إلى عقاب الأحزاب أو بعض قياداتها فى بعض الحالات التى تكاد أن تتماثل مع ما أشارت إليه المادة السادسة من أفعال ، ولما كان من البديهى أن الأحزاب كاشخاص معنوية يستحيل توقيع عقوبة الحبس عليها ، لذا كان من المنطقى كذلك استبعاد المادة العاشرة من نطاق تطبيق المادة ١٣ سالفة الإشارة .

وبذلك يقتصر فى تقديرنا نطاق تطبيق هذه المادة على حالات الحرمان وفقا للمادة السادسة فحسب، مع ملاحظة احتمال نشوب نوع من التنازع بين القضاء الجنائى من ناحية والقضاء الإدارى من ناحية اخرى ، فإذا ما دفع أحد المتهمين وفقا لهذه المادة بعدم مشروعية قرار حرمانه من مباشرة الحقوق السياسية ، وذلك أمام المحكمة الجنائية التى يحاكم أمامها ، فإن

والواقع أن أهم ما ينبغى الإلتفات إليه فى هذا الصدد هو البحث فى مدى دستورية هذه التشريعات التى تنص على وقف مباشرة هذه الحقوق السياسية أو الإعفاء أو الحرمان منها ، وذلك بفحص ما إذا كان من شأن هذه التشريعات الإنتقاص من تلك الحقوق أو مصادرتها ، وبالتالى تغدو غير دستورية ، أو أنها تظل فى اطار التنظيم لها وفقا للأصول والمبادئ الدستورية .

المبحث الثانى
الجداول الإنتخابية

بعد تحديد من لهم الحق فى مباشرة حق الإنتخاب ، والتعرض بالدراسة للشروط الموضوعية اللازم توافرها فى أعضاء هيئة الناخبين ، يبقى بعد ذلك شرط شكلى هام لتحقق عضوية هذه الهيئة ومن ثم يحق لاعضائها مباشرة الحقوق السياسية ، ألا وهو شرط القيد فى

= الإختصاص بالفصل فى مشروعية قرار الحرمان ينعقد لهذه المحكمة وفقا للمادة ٢٢١ من قانون الاجراءات الجنائية التى تنص على أن " تختص المحكمة الجنائية بالفصل فى جميع المسائل التى يتوقف عليها الحكم فى الدعوى الجنائية المرفوعة أمامها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك " . أما إذا تم الطعن ضد قرار الحرمان أمام جهة القضاء الادارى قبل محاكمة المحروم جنائيا ، فإن القاعدة هى أن القاضى الجنائى يلتزم بإحترام حجية الأحكام الصادرة بالالغاء من جهة القضاء الادارى ، لما تتمتع به هذه الأحكام من حجية مطلقة ، فإلغاء القرار الادارى يعنى زواله بأثر رجعى واعتباره كأن لم يكن ، ومن ثم ينتفى الأساس القانونى للتجريم وتوقيع العقوبة على من صدر ضده القرار بالحرمان ، ومن ناحية أخرى فإن صدور حكم من القاضى الجنائى بالادانة ، استنادا إلى قرار الحرمان دون بحث لمشروعيته ، لا يقيد القاضى الادارى فى الحكم بمشروعية أو عدم مشروعية هذا القرار ، بإعتباره القاضى الطبيعى لدعاوى المشروعية .

راجع فى موضوع آثار الحكم بالالغاء وحجيته أمام المحاكم الأخرى :
الدكتور عبد المنعم جيرة : آثار الحكم لالغاء ١٩٧١ - ص ٢١٨ .

P. WEIL, Les conséquences de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir, Paris 1952, P. 82.

احد الجداول الإنتخابية ، حيث تقضى المادة ٣١ من قانون مباشرة الحقوق السياسية بأنه "على كل ناخب أن يقدم للجنة عند ابداء رأيه شهادة قيد اسمه بجدول الإ نتخاب ..."

وإعداد جداول الإنتخاب يتضمن أولا انشاء هذه الجداول ثم عرضها بغرض تصحيح ما يقع فيها من أخطاء .

أ- انشاء الجداول الإ نتخابية :

تشير المادتان ٥ و ٦ من قانون مباشرة الحقوق السياسية إلى اجراءات انشاء جداول قيد الناخبين ، إذ تنص المادة الخامسة على أن " تنشأ جداول انتخاب يقيد فيها أسماء الأشخاص الذين تتوافر فيهم شروط الناخب فى أول ديسمبر من كل سنة ولم يلحق بهم أى مانع من موانع مباشرة الحقوق السياسية ، وتعرض هذه الجداول فى كل سنة من أول يناير إلى اليوم الحادى والثلاثين من ذلك الشهر وذلك فى المكان وبالكيفية التى تبينها اللائحة التنفيذية لهذا القانون " .

كما تنص المادة السادسة على أنه " تبين اللائحة الجهات التى يعد لكل منها جدول انتخاب خاص . كما تتضمن اللائحة بيان كيفية اعداد جداول الإنتخاب ومحتوياتها وطريقة مراجعتها وتعديلها وعرضها والجهات التى تحفظ فيها وتشكيل اللجان التى تقوم بالقيد وغيره مما هو منصوص عليه فى هذا القانون " .

ويستفاد مما تقدم أن المشرع اكتفى بما أورده فى المادة ٥ من مواعيد، تاركا للائحة التنفيذية لهذا القانون مهمة استكمال الموضوعات التى أشارت إليها هذه المادة وكذلك المادة السادسة بالتنظيم الملائم وفقا لتقدير السلطة الإدارية المختصة بوضع اللائحة التنفيذية ، وهى وفقا للمادة ٥٦ من نفس القانون " وزير الداخلية " .

وقد أصدر وزير الداخلية قراره فى ٥ مارس ١٩٥٦ باللائحة التنفيذيــة المشار إليها ، ويتضمــن الباب الأول منها موضوع اعداد جداول الناخبيــن فى المواد من ١ إلى ٢١ ، أما الباب الثانــى من اللائحة فيتنــاول موضوع تنظيم عملية الإستفتـــاء وذلك فى المواد من ٢٢ إلى ٣٠ منهما .

ووفقـا لهذه اللائحة يتم انشاء جداول الناخبيــن تبعـا للإجراءات المنصوص عليها مع مراعاة بعض الإعتبـارت وأهمها :

١ - قيد من تتوافــر فيـه شروط الناخب ، ولم يلحق بهم أى مانع من موانع الإنتخاب (م ١) .

٢ - تتولــى لجان ادارية مهمة تحرير جداول الناخبيــن فى المدن والقرى (م ٢ : ١٠) .

٣ - لا يجوز ادخال أى تعديل على الجداول أثنـاء السنـة إلا فيمـا يتعلـق بتغييــر الموطن أو بالتصحيـــح فى الجدول ، تنفيـذا للقرارات والأحكـام الصـادرة فى الطعون الخاصـة بالقيـد فى الجدول ، أو بنـاء على الإبلاغـات بصـدور أحكام أو قرارات نهائيـة تـؤدى إلى الحرمان من مباشـرة الحقوق الساسيــة أو وقفها (م ١١) .

٤ - يسلـم رئيس لجنة القيـد فى الجداول لكل من قيـد اسمه فى جدول الناخبيــن شخصيـا ، شهادة بذلك مختومة بخاتـم المركـز أو القسـم ... ويوقـع الناخب عند تسلمـه البطاقة (م ٢٠) .

هذا ويتـم تحديد الموطن الإنتخابــى لكل ناخب وفقـا للمـادة ١١ من قانون مباشـرة الحقوق السياسيــة فى ضوء المحل المعتـاد لإقامـة الناخب "ومع ذلك يجوز لـه أن يختـار لقيـد اسمه الجهة التـى بها محل عمله الرئيســى أو التـى لـه بهـا مصلحة جدية أو مقر عائلتـه ولو لـم يكن مقيما فيهـا " مع مراعاة انه لا يجوز وفقـا للمـادة ٩ من نفس القانـون ، أن يقيد الناخب فى أكثـر من جدول انتخاب واحد،إذ يعد

ذلك من الجرائم الإنتخابيـــة المنصوص عليها فى المادة ٤٠ من القانون .

ب- عرض الجداول الإنتخابيـــة:

لم ينظم المشرع فى قانون مباشـرة الحقوق السياسيــة طريقة عرض الجداول الإنتخابيـــة وكيفيتـــه ، إذ أحال إلى اللائحة التنفيذيـــة هذا الأمـر وذلك فى المادة ١٤ منه ، وهو ما تكفلت به المادتان ١٧ و ١٨ من تلك اللا ئحة.

غير أن أهم جوانب هذه الخطوة إنما يتمثـل فى النتائـج العمليـة المترتبـة على عرض هذه الجداول الإنتخابيـــة ، حيث يبيـن لكل ذى شان مدى التـزام لجان القيـد فى الجداول بالأحكـام والقواعد القانونيـة الضابطـة لعمليـة القيـد ، ومن ثم فقـد أجاز قانـون مباشـرة الحقوق السياسيــة فى المـادة ١٥ منـه " لكل من أهمل قيـد اسمه فى جداول الإنتخاب بغيـر حق أو حدث خطأ فى البيانـات الخاصة بقيـده أو توافرت فيـه شروط الناخب أو زالت عنه الموانع بعد تحرير الجداول ، أن يطلب قيد اسمه أو تصحيـح البيانـات الخاصة بالقيـد . ولكل ناخب مقيد اسمه فى جداول الإنتخاب ، أن يطلب قيد اسم من أهمل بغيـر حق ، أو حذف اسم من قيد من غير حق ، أو تصحيـح البيانـات الخاصة بالقيـد .ويجب تقديم هذه الطلبات لغاية اليوم الخامس عشر من شهر فبرايـر من كل سنة وتقـدم كتابـة لمدير أمن المحافظة ..".(١)

---

(١) من ناحية أخرى فإنـه وفقا لفتـوى قسـم الرأى فى مجلس الدولة ، يقتصـر حق الطعن فى جداول انتخاب دائرة ما بطلب ادراج اسما لم يدرج بغيـر حق أو حذف أسماء أدرجت بغير حق كذلك ، على الناخبيـن المدرجة اسماؤهم فى أحد جداول الدائرة ذاتها المطعون فى جدولها .

فتـوى قسـم الرأى مجتمعا رقم ٩٠/٣/١/٦٣ بتاريـخ ١٩٤٩/٣/٧ منشورة فى الموسوعة الادارية الحديثة للدكتـور نعيم عطية والأستـاذ حسن الفكهانـى - ١٩٨٧ - الجزء الخامس رقم ٣٠٩ ص ٦٦١ .

ووفقــا للمــادة ١٦ من ذات القانون "تفصــل فــى الطلبــات المشــار إليهــا فــى المــادة الســابقــة ، لجنــة مؤلفــة من مدير أمن المحافظــة رئيســا ، ومن قاض يعينــه رئيس المحكمة الإبتدائيــة ، ومن عضو نيابــة يعينــه النائب العــام ، وذلك خلال اسبوع من تاريــخ تقديمهــا وتبلــغ قراراتهــا إلى ذوى الشأن خلال ثلاثــة أيام من تاريــخ اصدارها " .

ولا خلاف فــى أن قرارات اللجنــة المشــار إليهــا فــى هذه المــادة هى من القرارات الإداريــة بالرغــم من تشكيلهــا المختلــط والذى يضم رجل الإدارة رئيســا ، وعضوا من النيابــة العامــة - وعضوا من السلطــة القضائيــة ، والقاعدة بشأن الطعن فــى قرارات اللجان الإداريــة البحتــة وكذلك الجهات الإداريــة ذات الإختصــاص القضائــى ، أن يقــام الطعن أمام القضــاء الإدارى ، وذلك وفقــا للمــادة العاشــرة من قانــون مجلس الدولــة الحالــى ، والتــى تقضــى بإختصاصــه دون غيره بالفصــل فــى الطلبــات التــى يقدمها الأفــراد أو الهيئات بإلغــاء القرارات النهائيــة ، وفــى الطعون التــى ترفــع عن القرارات النهائيــة الصــادرة من جهات ادارية لهــا اختصــاص قضائــى ، وهو اختصــاص مقرر لمحاكم مجلس الدولــة منذ عام ١٩٤٦ بالنسبــة لطلبــات الغاء القرارات الإداريــة عموما ومنــذ عام ١٩٤٩ بالنسبــة للطعون ضد قرارات الجهات الإداريــة ذات الإختصــاص القضائــى .

غير أنه استثنــاء من هذه القاعــدة رأى المشــرع أن يكون الطعن ضد قرارات اللجنــة المشــار إليهــا فــى المــادة ١٦ سالفــة الذكــر ، أمام المحكمة الإبتدائيــة المختصــة ، حيث قضــى فــى المــادة ١٧ من قانــون مباشــرة الحقوق السياسيــة الصــادر بتاريــخ ٤ مارس ١٩٥٦ بأن " لكل من رفض طلبــه أو تقرر حذف اسمه ، أن يطعن فــى قرار اللجنــة المشــار إليهــا فــى المــادة الســابقــة ، وذلك خلال اسبــوع من ابلاغــه ايــاه بغيــر رسوم إلى المحكمة الإبتدائيــة المختصــة وعلى قلم كتــاب هذه المحكمة قيد تلك الطلبــات بحسب ورودهــا ... " .

وبالرغم من أن المشرع الدستوري قد رأى عام ١٩٧١ أن يتحول اختصاص محاكم مجلس الدولة بصدد المنازعات الإدارية إلى اختصاص عام بها بعد أن كان محددا على سبيل الحصر بيعضها حتى ذلك التاريخ ، ومن ثم قرر فى المادة ١٧٢ من الدستور الحالى أن يكون لمجلس الدولة الولاية العامة فى الفصل فى المنازعات الإدارية ، إلا أن أمر الإختصاص بالفصل فى الطعون ضد قرارات هذه اللجنة ، ما زال مخولا للمحاكم الإبتدائية المختصة،حيث لم يتم تعديل النصوص التشريعية المقررة لذلك الإختصاص (المادة ١٧ سالفة الذكر) حتى اليوم ، ومن ثم استقر العمل فى جهتى القضاء على عدم المساس بذلك الإختصاص .

وخلافا لهذا الإتجاه ذهب جانب من الفقه إلى انتقاد ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإدارى من الحكم بعدم الإختصاص ولائيا بنظر هذه المنازعات، حيث يرى أن الإختصاص بنظرها قد أصبح من اختصاص مجلس الدولة بعد أن بات صاحب الولاية العامة فى نظر المنازعات الإدارية بصدور دستور ١٩٧١ وقانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، خاصة وأنهما لاحقان فى صدورهما على قانون مباشرة الحقوق السياسية وأن اللاحق ينسخ السابق (١) .

بيد أنه مع مراعاة ان قانون مباشرة الحقوق السياسية قد صدر فى وقت كان اختصاص مجلس الدولة فيه محددا على سبيل الحصر وغير شامل لكافة المنازعاث الإدارية ، فإن اختصاص المحاكم

(١) الأستاذ الدكتورة سعاد الشرقاوى : المرجع السابق - ص ٢٠٢ .
وراجع خلافا لذلك : الدكتور صلاح الدين فوزى : النظم والإجراءات الإنتخابي - ١٩٨٥ - ص ١٧٥
وحكم محكمة القضاء الادارى فى ١٩٦٨/٤/٢ قضية ٣٢٥٠ لسنة ١٩ ق ، مجموعة ٣ سنوات ١٩٦٦ - ١٩٦٩ - ص ٢٨٨ . وحكمها فى ١٩٨٤/٧/١٠ قضية ٢٥٨ لسنة ٣٨ ق .

الإبتدائيـة بهذا الموضوع لم يكن فى حقيقتـه استثنـاء على ولاية عامة ، وهو الأمـر الذى لم يتحقق إلا غداة صدور دستـور ١٩٧١ الحالى ، كما أنه - أى هذا الإختصـاص - يستنـد إلى اعتبارات عملية عامة ترجع إلى انتشـار المحاكم الإبتدائيـة فى كل أقاليـم مصر على خلاف محاكم القضـاء الإدارى ، وهى اعتبـارات ما زالت قائمة حتى اليـوم ، علاوة على أن من شأنها تحقيق السرعة اللازمة لتوفيـر العدالة الضرورية بصـدد هذا الحق السياسـى الهام ، ولو أدى ذلك إلى " الإستثنـاء " من القواعد العامة .

ومن ناحية أخرى فقد استقرت المحكمة الدستوريـة العليـا ، ومن قبلهـا المحكمة العليـا على أن " تقريـر الولايـة العامة لمجلس الدولة على المنازعات الإدارية لا يعنـى غل يد المشرع عن اسنـاد الفصـل فى بعض المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبيـة إلى جهات قضائيـة أخرى ، على أن يكون ذلك على سبيـل الإستثنـاء وبالقدر وفى الحدود التى يقتضيهـا الصالـح العام . " (١) ، " واعمالاً للتفويـض المخول له بالمـادة ١٦٧ من الدستـور فى شأن تحديد الهيئـات القضائيـة واختصاصاتهـا وتنظيـم طريقة تشكيلهـا . " (٢) .

يضاف إلى ذلك أننا نرى أن ما قرره قانون مباشرة الحقوق السياسيـة فى هذا الصـدد ، لم يكن مجرد توزيـع للإختصـاص بين جهتى القضـاء ، وإنما هو تنظيـم خاص للطعن ضد القرارات المشار إليها ، حيث لم يترك أمر هذا التنظيـم للقواعد العام وخاصة فيمـا يتصـل بدرجات التقاضـى فى جهة القضـاء العادى ، إذ تنص المـادة ١٩ من هذا القانون على أن " تفصـل المحكمة الإبتدائيـة فى الطعون على

---

(١) حكم المحكمة العليـا فى ٢٩ يونيـو ١٩٧٤ دعوى ٥ لسنـة ٣ ق دستوريـة - المجموعة - القسـم الأول - رقم ١٨ - ص ١٧٨ ، وحكمها فى ٧ فبرايـر ١٩٧٦ دعوى ٤ لسنـة ٤ ق دستوريـة ، ذات المجموعة - رقم ٣٠ - ص ٣٢٨ .
(٢) حكم المحكمة الدستوريـة العليـا فى ١٦ يونيـو ١٩٨٤ دعوى ٥٥ لسنـة ٥ ق دستوريـة ، المجموعة الجزء الثالـث - رقم ١٤ - ص ٨٠ .

وجه السرعة ، وتكون الأحكام الصادرة فى هذا الشأن نهائية غير قابلة للطعن فيها بأى طريق من طرق الطعن " .

هذا ويلزم ملاحظة أنه وفقا للمادة ١٨ من نفس القانون " يجوز لكل ناخب مقيد اسمه فى أحد جداول الإنتخاب أن يدخل خصما أمام المحكمة فى أى نزاع بشأن قيد أى اسم أو حذفه . " ، كما أنه تبعا للمادة ٢٠ " تخطر المحكمة مدير أمن المحافظة ولجان القيد بما أصدرته من الأحكام بتعديل الجداول فى الخمسة الأيام التالية لصدورها ، وحتى هذا الإخطار يكون لقرارات لجان القيد آثارها . " .

ولعل أهم ما ينبغى الإلتفات إليه فى هذا " التنظيم القضائى " للرقابة على القرارات المشار إليها والطعن فيها ، هو البحث فى مدى دستورية النصوص التى تمنع من الطعن فى الأحكام القضائية ، بجعل الفصل فى الموضوع من خلال درجة تقاضى وحيدة ، إذ لا ريب فى تقديرنا أن العلة الرئيسية من تعدد درجات التقاضى هى فرض رقابة قضائية فعالة على الأحكام القضائية التى تصدر من المحاكم الأقل درجة ، اعمالا لمقتضى مبدأ المشروعية وسيادة القانون من خضوع كافة الأفراد والسلطات العامة فى الدولة للقانون ، ومن ثم تقرير وتنظيم الرقابة اللازمة على كافة الأعمال القانونية فى الدولة لضمان احترامها واتفاقها مع القانون ، سواء تمثلت هذه الأعمال فيما يبرمه الأفراد من تصرفات فيما بينهم ، أو فيما تصدره السلطات العامة من قوانين ولوائح وقرارات ادارية فردية وأحكام قضائية ، وما تبرمه كذلك من عقود أو اتفاقات ومعاهدات دولية ، وغير ذلك من تصرفات يمكن أن تصدر عنها . ومن هنا نتساءل أليس من الضرورى الا يستثنى أى تصرف قانونى من الرقابة على مشروعيته وعلى الأخص دستوريته ، بما فى ذلك الأحكام القضائية وخاصة تلك التى تصدر بصفة نهائية من خلال درجة تقاضى واحدة ؟ هذا ما نراه وما سوف نتعرض له تفصيلا فيما بعد.

الفصل الثالث
مرحلة الترشيح

يعتبر المرشح فى الإنتخابات لعضوية مجلس الشعب، الطرف الثانى الرئيسى - مع الناخب - فى العملية الإنتخابية التى تتم لتكوين وتشكيل مجلس الشعب ، بوصفه السلطة التشريعية فى الدولة والمجلس النيابى الذى يعبر عن الإ رادة الشعبية فيها .

ومقتضى الأسس الديمقراطية فى نكوين السلطة التشريعية ، أن يتم اتاحة الفرصة كاملة لسائر المواطنين على قدم المساواة ، لإكتساب صفة المرشح ، إذا ما اعلنوا عن رغبتهم فى ذلك ، إلا أن عمومية الترشيح على هذا النحو هو أمر يستحيل تحقيقه ، إذ تتطلب بعض الإعتبارات القانونية والسياسية والإجتماعية أحيانا ، تحديد بعض الشروط الموضوعية والشكلية غير المنافية لمقتضيات مبادئ المساواة والديمقراطية ، والتى من شأنها الحد من دائرة الذين يمكنهم التقدم للترشيح فى انتخابات هذه المجالس النيابية .

ومن هنا نجد أن المشرع الدستورى قد يتدخل فى بعض الدول لتحديد شروط الترشيح لعضوية المجالس النيابية ، وفيها وقد يفوض السلطة التشريعية ذاتها فى تحديد هذه الشروط ، سواء ما تعلق منها بالمرشح ذاته أم بإجراءات الترشيح .

المبحث الأول
شروط الترشيح لإنتخابات مجلس الشعب

أحال الدستور المصرى الحالى فى المادة ٨٨ منه هذا الأمر إلى السلطة التشريعية بنصه على أن " يحدد القانون الشروط الواجب توافرها فى أعضاء مجلس الشعب ... " ، ونزولا على حكم الدستور

صدر القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته في شأن مجلس الشعب مبينا أحكام تكوينه وشروط الترشيح لعضويته وأحكام هذه العضوية في ابوابه الثلاث .

ووفقا للمادة الخامسة من هذا القانون ، يشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس الشعب الشروط التالية :

١ - أن يكون مصرى الجنسية ، من أب مصرى (وهو ما يعنى ضرورة تمتع المرشح بالجنسية الأصلية) .

٢ - أن يكون اسمه مقيدا في أحد جداول الإنتخاب ، وألا يكون قد طرأ عليه سبب يستوجب الغاء قيده طبقا للقانون الخاص بذلك (ومقتضى هذا الشرط أنه لابد أن تتوافر في المرشح جميع الشروط اللازم توافرها في الناخب، وخاصة اكتمال أهليته الإنتخابية، أى خلوه من حالات الموانع من مباشرة الحقوق السياسية سالفة الذكر ، خاصة وأن صدر هذه المادة ينص على أنه " مع عدم الإخلال بالأحكام المقررة في قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية ، يشترط ... " كما يضاف إلى هذه الموانع ما قررته المادة الرابعة من القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ بإصدار قانون حماية القيم من العيب في فقرتها الأولى من حرمان جميع الأفراد الصادر في مواجهتهم حكم بالحرمان من الترشيح من محكمة القيم لمدة تتراوح ما بين الستة شهور والخمس سنوات).

٣ - أن يكون بالغا من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل يوم الإ نتخاب.

٤ - أن يجيد القراءة والكتابة (ويفترض هنا أن تكون الإجادة للغة العربية).

٥ - أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفى من ادائها طبقا للقانون.

٦ - ألا تكون قد اسقطت عضويته بقرار من مجلس الشعب أو مجلس الشورى بسبب فقد الثقة والإعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية بالتطبيق لأحكام المادة ٩٦ من الدستور (ويلاحظ أن هذه

المادة تتصل بإسقاط عضوية مجلس الشعب فقط ، وكان نص هذه الفقرة التى أضيفت بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٧ يقتصر على حالة اسقاط عضوية مجلس الشعب ، إلا أنها عدلت بالقانون ١١٤ لسنة ١٩٨٣ لكى تشمل كذلك حالة اسقاط عضوية مجلس الشورى ، ومع مراعاة أن المادة ٢٠٥ قد أحالت إلى المادة ٩٦ ، فإن اجراءات اسقاط عضوية مجلس الشورى تتم بذات اجراءات اسقاط عضوية مجلس الشعب) .

ومع ذلك يجوز له الترشيح فى أى من الحالتين الآتيتين :

(أ) انقضاء الفصل التشريعى الذى صدر خلاله اسقاط العضوية .

(ب) صدور قرار من مجلس الشعب أو من مجلس الشورى بإلغاء الأثر المانع من الترشيح المترتب على اسقاط العضوية بسبب الإخلال بواجباتها ، ويصدر قرار المجلس من هذه الحالة بموافقة أغلبية أعضائه بناء على اقتراح مقدم من ثلاثين عضوا ، وذلك بعد انقضاء دور الإنعقاد الذى صدر خلاله قرار اسقاط العضوية (١) .

وتحرص المحكمة الدستورية العليا على كفالة حق الترشيح للمواطنين ، من خلال الرقابة على دستورية القوانين واللوائح المنظمة لهذا الحق ، والتأكد من مطابقة ما يفرضه المشرع من شروط للدستور ، ومن أهم تطبيقات هذه الرقابة ما قضت به المحكمة فى ١٩٨٧/٥/١٦ من عدم دستورية المادة الخامسة مكرر والسادسة فقرة أولى والسابعة عشرة فقرة أولى من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شان مجلس الشعب لما تتضمنه من حرمان غير المنتمين إلى الأحزاب من حق الترشيح ، إذ ورد فى حيثيات هذا الحكم " أن المادة ٦٢ من الدستور ... تنص على أن للمواطن حق الإنتخاب والترشيح وابداء

---

(١) حول ظروف تشريع هذا البند السادس بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٧ ، والذى ثارت الشكوك حول مدى دستوريته ازاء تخلف صفتى العمومية والتجريد فيه ، مما ينفى طبيعته كتشريع ، وهو الأمر الذى دفع إلى تعديله بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ - راجع الأستاذة الدكتورة سعاد الشرقاوى : المرجع السابق - ص ٢١٢ وما بعدها .

الـرأى فـى الاستفتــاء وفقـا لأحكـام القانـون ، ومساهمتـه فـى الحياة العامـة واجب وطنـى ، ومؤدى ذلك أن الحقوق السياسيـة المنصوص عليهـا فـى هذه المـادة ، ومن بينهـا حق الترشيـح الذى عنى الدستـور بالنـص عليـه صراحة مع حقى الإنتخاب وابداء الرأى فـى الإستفتــاء ، اعتبرهـا الدستـور من الحقوق العامـة التـى حرص على كفالتهــا وتمكيـن المواطنيـن من ممارستهـا لضمان اسهامهم فـى اختيـار قياداتهـم وممثليهـم فـى ادارة دفـة الحكـم ورعاية مصالـح الجماعة ، ولـم يقف الدستـور عند مجرد ضمان حق كل مواطن فـى ممارسـة تلك الحقوق وإنما جاوز ذلك إلى اعتبــار مساهمتـه فـى الحياة العامـة عن طريق ممارستـه لها واجبا وطنيـا يتعيـن القيـام بـه فـى أكثـر مجالات الحيـاة أهمية لإتصالهـا بالسيــادة الشعبيــة ، ومن ثـم فـإن القواعد التـى يتولـى المشرع وضعها تنظيمـا لهذه الحقوق يتعيـن ألا تـؤدى إلـى مصادرتهـا أو الإنتقـاص منهـا ، وأن لا تخل القيـود التـى يفرضهـا المشرع فـى مجال هذا التنظيـم بمبدأى تكافـؤ الفرص والمسـاواة لدى القانـون اللذيـن تضمنهمـا الدستـور بمـا نص عليـه فـى المـادة ٨ من أن " تكفـل الدولـة تكافـؤ الفرص لجميـع المواطنيـن " ، وفـى المـادة ٤٠ من أن " المواطنون لدى القانـون سواء ، وهم متسـاوون فـى الحقوق والواجبـات العامـة ، لا تمييـز بينهـم فـى ذلك بسبـب الجنس أو الأصـل أو اللغـة أو الدين أو العقيـدة ... " .

لما كان ذلك ... فإن حرمان طائفـة معينـة من هذا الحق على ما سلف ينطوى على اهدار لأصلـه واخلال بمبـدأى تكافـؤ الفرص والمساواة لدى القانـون ويشكل بالتالــى مخالفـة للمـواد ٨ و ٤٠ و ٦٢ من الدستـور .

وحيث أنـه لا يقـدح فـى هذا النظـر ما ذهبت إليـه الحكومة من أن المشرع يملك بسلطتـه التقديريـة وضـع شروط يحدد بها المراكز القانونيـة التـى يتسـاوى فيهـا الأفـراد أمام القانـون وأنـه وقد جعل الإنتمـاء إلى الأحزاب السياسيــة شرطا لممارسة حق الترشيـح فإنـه يكون قد استعمـل سلطتـه التقديريـة المخولة لـه ... ذلك أنـه وإن كان

الأصل فى سلطة التشريع عند تنظيم الحقوق أنها سلطة تقديرية مالم يقيدها الدستور بقيود محددة ، وأن الرقابة على دستورية القوانين لا تمتد إلى ملاءمة اصدارها ، إلا أن هذا لا يعنى اطلاق هذه السلطة فى سن القوانين دون التقيد بالحدود والضوابط التى نص عليها الدستور ، ومن ثم فإن تنظيم المشرع لحق المواطنين فى الترشيح ينبغى ألا يعصف بهذا الحق أو ينال منه على نحو ما سلكته النصوص المطعون فيها إذ حرمت غير المنتمين إلى الأحزاب من حق الترشيح . ومن ثم تكون هذه النصوص قد تعرضت لحقوق عامة كفلها الدستور وحرمت منها طائفة من المواطنين بخجاوز المشرع بذلك دائرة تنظيم تلك الحقوق الأمر الذى يحتم اخضاعها لما تتولاه هذه المحكمة من رقابة دستورية " (١) .

ومن ناحية أخرى نصت المادة ٣٩ من ذات القانون والمعدلة بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦ ، على أنه لا يجوز ترشيح رجال القوات المسلحة والشرطة وأعضاء المخابرات العامة وأعضاء الرقابة الإدارية وأعضاء الهيئات القضائية والمحافظين ، يقبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم ، وتعتبر الإستقالة مقبولة من تاريخ تقديمها .

وعلى خلاف ما يراه جانب من الفقه (٢) ، فإن هذه الإستقالة الإلزامية ، وقبولها بحكم القانون من شأنها انهاء العلاقة الوظيفية

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا فى ١٩٨٧/٥/١٦ قضية ١٣١ لسنة ٤ ق . راجع كذلك حكمها فى ١٩٨٨/٥/٧ قضية ٤٤ لسنة ٧ ق دستورية بعدم دستورية البند ٧ من المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية فيما تضمنه من اشتراط ألا يكون بين مؤسسى الحزب أو قياداته من تقوم أدلة جدية على قيامه ... " لأنه ينطوى على اخلال بحرية التعبير عن الرأى وحرمانهم مطلقا ومؤبدا من حق تكوين الأحزاب السياسية بما يؤدى إلى مصادرة هذا الحق واهداره ويشكل بالتالى مخالفة للمادتين ٥ و ٤٧ من الدستور" . المحاماة السنة ٦٨ - عدد ٩ و ١٠ نوفمبر/ديسمبر ١٩٨٨ .

(٢) الدكتور مصطفى عفيفى : المرجع السابق ص ١٩٦ .

=

بين المرشح والدولة ، وسواء تم فوزه فى الإنتخابات أم فشل فى الحصول على مقعد فى مجلس الشعب ، حيث لا ينطبق على هذه الفئات نص المادة ٢٦ من القانون نفسه ، والتى تنص على عودة عضو المجلس بمجرد انتهاء مدة عضويته إلى الوظيفة التى كان يشغلها قبل انتخابه أو التى يكون قد رقى إليها أو إلى أية وظيفة مماثلة لها ، إذ تفترض هذه المادة عدم انتهاء العلاقة الوظيفية ، بدليل أنها تشير إلى احتمال ترقية الموظف خلال مدة عضويته ، ومن ثم فهى لا تسرى إلا على الموظفين المشار إليهم فى المادة ٢٤ هذا القانون ، والتى تشير إلى ضرورة تفرغ الأعضاء من العاملين فى الدولة أو فى القطاع العام لعضوية المجلس واحتفاظهم بوظيفتهم أو عملهم واحتساب مدة عضويتهم فى المعاش او المكافأة.

المبحث الثانى
اجراءات الترشيح

وفقا للمواد من ٦ إلى ٩ من قانون مجلس الشعب والمعدلة بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٩ ثم بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ وأخيرا بالقرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ الصادر فى ٢٩ سبتمبر ١٩٩٠ ، تتلخص اجراءات الترشيح فى الخطوات الآتية :

١ - يقدم طلب الترشيح لعضوية مجلس الشعب كتابة إلى مديرية الأمن بالمحافظة التى يرغب المرشح فى الترشيح فى احدى دوائرها الإنتخابية ، وذلك خلال المدة التى يحددها وزير الداخلية

= ويؤكد خلاف هذا الاتجاه أن فتوى قسم الرأى بمجلس الدولة بصدد استقالة القضاة للترشيح تقضى بأن " ترتيب حكم الاستقالة المقدمة من القاضى للترشيح لمجلس الأمة - مجلس الشعب حاليا - وأثرها من حيث انفكاكه من وظيفته بالقضاء ... رهين بقيام حالة الترشيح بمقدم الاستقالة من الناحية الدستورية " فتوى رقم ٢٩٩ بتاريخ ١٩٥٧/٥/٢٩ ، الموسوعة الادارية سالفة الذكر - جزء ٥ رقم ٣١٠ - مما يعنى ضمنا أنه بمجرد قيام حالة الترشيح ودون انتظار لنتائج الانتخاب يترتب حكم الاستقالة وهو انهاء العلاقة الوظيفية بين المرشح والدولة .

بقرار منه ، على الا تقل عن عشرة أيام من تاريخ فتح باب الترشيح . ويرفق بالطلب كافة الشهادات والمستندات التى تطلبها القانون ، وخاصة تلك الدالة على توافر الشروط التى يتطلبها القانون للترشيح ، مع ملاحظة أنه بحسب المادة ١٢ من هذا القانون " لا يجوز لأحد أن يرشح نفسه فى أكثر من دائرة انتخابية ، ومن رشح نفسه في أكثر من دائرة ، اعتبر مرشحا فى الدائرة التى قيد ترشيحه فيها أولا . "

ويعتبر امتناع مديرية الأمن عن قبول طلب الترشيح المستوفى كافة اوراقه بمثابة القرار الإدارى السلبى برفض قبول الطلب ، وبالتالى يجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء لعدم مشروعيته ، حيث تلتزم مديرية الأمن بقبول الطلب ومستنداته بغض النظر عن صحتها ، إذ ليس لها أو عليها سوى تحويلها إلى لجنة فحص الطلبات .

٢ - تتولى فحص طلبات الترشيح ، للتأكد من صحة ما ورد فيها من بيانات أو شهادات ، والبت فى صفة المرشح ، واعداد كشوف المرشحين ، لجنة أو أكثر من كل محافظة برياسة أحد أعضاء الهيئات القضائية من درجة رئيس محكمة أو ما يعادلها وعضوية أحد أعضاء هذه الهيئات من درجة قاض أو ما يعادلها يختارهما وزير العدل وممثل لوزارة الداخلية يختاره وزيرها . ويصدر بتشكيل هذه اللجان قرار من وزير الداخلية .

وجدير بالإشارة هنا أن طبيعة هذه اللجنة أنها من اللجان الإدارية ، فهى من حيث وظيفتها تباشر عملا اداريا بلا خلاف ، كما أن تشكيلها وإن كان يضم أعضاء من الهيئات القضائية - نزولا على حكم الدستور - إلا أنه تشكيل ادارى حيث يتم اختيارهم بواسطة الإدارة (وزير العدل) ، ويصدر قرار التشكيل من جهة ادارية (وزير

الداخلية) ، ولا ينفى عن اللجنة صفتها الإدارية كون غالبية أعضائها من الهيئات القضائية ، وأن رئيسها من هذه الهيئات .

وقد استقر القضاء الدستورى فى مصر على هذه المبادئ ، فالمحكمة العليا اعتبرت أن لجان الفصل فى المنازعات الزراعية المنشأة بمقتضى القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٦ من اللجان الإدارية ذات الإختصاص القضائى ، وتعتبر قراراتها من القرارات الإدارية التى تخضع للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإدارى وليست أحكاما قضائية ، وكذلك ما يصدر عن اللجنة الإستئنافية للفصل فى المنازعات الزراعية (١) ، كما أن المحكمة الدستورية العليا رأت أن لجان التقويم التى يصدر بتشكيلها وتحديد اختصاصها قرار من وزير الإقتصاد ، على أن يرأس كل لجنة مستشار بمحكمة الإستئناف ، لا تمارس ولاية الفصل فى خصومات تنعقد أمامها بقرارات حاسمة طبقا لإجراءات وضمانات معينة ، وإنما عهد إليها بمهمة (ادارية) ، دون أن يفرض المشرع عليها اخطار ذوى الشأن للمثول امامها لسماع أقوالهم وتقديم أسانيدهم وتحقيق دفاعهم ، أو يوجب عليها تسبيب ما تصدره من قرارات ، إلى غير ذلك من الإجراءات القضائية التى تتحقق بها ضمانات التقاضى ، ومن ثم فإن هذه اللجان لا تعدو أن تكون مجرد لجان ادارية وتعتبر قراراتها من القرارات الإدارية وليست قرارات قضائية (٢) .

يؤكد ذلك ما سلف ذكره من أن القانون قد أجاز الطعن فى القرارات الصادرة عن لجنة الفصل فى طلبات قيد الناخبين ، أمام

---

(١) راجع أحكامها فى ٥ مايو ١٩٧٤ دعوى ٣ لسنة ٤ ق تنازع ، المجموعة - القسم الثالث - ص ٩٩ . وفى أول مارس ١٩٧٥ دعوى ٢ لسنة ٢ ق دستورية ، المجموعة - القسم الأول - ص ٢١٥ . وفى ٣ يوليو ١٩٧٦ دعوى ٢ لسنة ٦ ق تنازع ، المجموعة - القسم الثالث - ص ٢٣٢ .
(٢) حكمها فى ١٦ فبراير ١٩٨٥ دعوى ٦٧ لسنة ٦ ق دستورية ، المجموعة - ص ١٤٥ .

المحكمة الإبتدائيـــة المختصـة ، بالرغـم من أن تشكيـل هذه اللجنـة يدخل فيـه العنصـر القضائـى ، وذلك وفقـا للمادتيـن ١٦ و ١٧ من قانـون مباشـرة الحقوق السياسيـة .

٣ - يعرض كشف بقائمـة المرشحين فـى كل دائـرة انتخابيـة ، يحدد فيـه أسماء المرشحين ، والصفـة التـى تثبـت لكل منهم ، وذلك خلال الخمسة أيام التاليـة لإقفـال باب الترشيـح ، وبالطريقـة التـى يعينهـا وزيـر الداخلية بقـرار منـه .

٤ - لكل من تقـدم للترشيـح ولـم يـرد اسمه فـى الكشف المعد لذلك ، أن يطلب من لجنـة فحص الطلبـات ادراج اسمه ، وذلك طوال مدة عرض الكشف المشار إليه . ويلـزم نشـر أسماء المرشحين كل فـى دائرتـه الإنتخابيـة ، وفـى صحيفتيـن يوميتيـن واسعتـى الإنتشـار .

٥ - لكل مرشح الإعتـراض على ادراج اسم أى من المرشحين أو على اثبـات صفـة غير صحيحة أمام اسمه أو اسم غيره من المرشحين فـى الكشف المدرج فيـه اسمه ، وذلك طوال مدة العرض .

وتفصـل فـى هذه الإعتراضـات خلال مدة أقصاها عشرة أيام من تاريـخ اقفـال باب الترشيـح ، لجنة أو أكثـر ، تشكـل بقـرار من وزير الداخليـة فـى كل محافظة برئاسـة أحد اعضـاء الهيئات القضائيـة من درجة قاض أو ما يعادلهـا على الأقـل يختارهمـا وزيـر العدل وممثل لوزارة الداخليـة يختـاره وزيرها .

ويسـرى على هـذه اللجنـة ما سبـق ذكـره بصـدد لجنـة فحص الطلبـات ، مـن حيث طبيعتهـا الإدارية ، وبالتالـى فإن ما يصدر عن لجنة فحص الإعتراضـات من قرارات لا تعد من الأحكـام القضائيـة وإنما هى بدورها من القرارات الإداريـة التـى تخضـع طبيعتهـا للرقابـة على مشروعيتهـا من جانب جهة القضـاء الإدارى (محكمة القضـاء الإدارى على

وجه الخصوص) ، حيث لم يرد أى نص يمنع من مباشـرة هذا الإختصـاص ، أو يحيلـه إلى جهة أخرى قضائيـة كانت أم غير قضائيـة (١)

وبالرغـم من اتفـاق الفقـه والقضـاء واستقرارهمـا على هذا الرأى (٢) ، إلا أن مجلس الشعب اتجه إلى خلاف ذلك ، واعتبـر نفسـه مختصـا بفحص هذه المسائل انطلاقـا من اختصاصـه بمسألـة الفحص فى صحة عضويتـه على نحو ما سنفصلـه فى البـاب القـادم ، وهو اتجاه لا ريب فى فسـاده بصـدد الطعون فى قرارات فحص الإعتراضـات المتصلـة بالترشيح ، إذ لا علاقـة لهذه الطعون بمسألـة صحة العضويـة التـى لم تثبـت بعد لأى من المرشحين ، خاصة وأن مجلس الشعب - والذى لم يتـم تكوينـه أو تشكيلـه بعـد - ليس من أطراف هذا النـزاع ، الذى يختصـم فيـه الطاعن قرارا اداريـا ، تملك الإدارة التمسـك بـه

---

(١) راجع محكمة القضـاء الإدارى فى ١٩٨٦/٣/١٠ قضيـة ١٥٤٤ لسـنـة ٣٣ ق ، وفيـه استندت المحكمة إلى نص المـادة ١٧٢ من الدسـتـور والمـادة ١٠ من قانون مجلس الدولـة لتقريـر اختصاصهـا بالفصـل فى الطعون التـى ترفـع ضد قرارات هذه اللجان بإعتبارهـا من الجهات الإداريـة ذات الإختصـاص القضائـى .

راجع كذلك حكمها فى ١٩٧٦/١٠/٢١ قضيـة ١٠ لسـنـة ٣١ ق ، وفـى ١٩٧٧/٣/٢٩ قضيـة ٨٢٩ لسنـة ٣١ ق . وأحكـام المحكمة الاداريـة العليـا فـى ١٩٧٧/٤/٩ قضيـة ٣٤٠ لسـنـة ٢٣ ق ، مجموعة ١٥ سـنة ص ٢١٩٤ الجزء الثالـث ، وفـى ١٩٧٨/١/٢٨ قضيـة ٧٩١ لسـنـة ٢٣ ق ، ذات المجموعة ص ٢٣٠٤ ، وفـى ١٩٨٢/١٢/٤ قضيـة ١٥٣٥ لسنـة ٢٧ ق ، المجموعة السـنـة ٢٨ ص ٢٣٢ حيث قضت بأن هذه اللجنة تستمـد وجودها كليـة من أحكام القانـون وأن قرار وزيـر الداخليـة بشـأن تشكيلهـا لا يعـدو أن يكون قـرارا تنفيذيـا مركزيـا بإعمال أحكـام القانـون ، فيكـون الطعن فـى قراراتهـا مباشـرة من اختصاص محاكم القضـاء الادارى .

(٢) الأسـتـاذ الدكتـورة سعـاد الشرقـاوى : المرجع السابـق - ص ٢٢٤ .

محكمة القضـاء الادارى فـى ١٩٧٧/٣/٦ قضيـة ٧٢١ لسنـة ٣١ ق .

المحكمة الاداريـة العليـا فـى ١٩٧٧/٤/٩ قضيـة ٣٤٠ لسنـة ٢٣ ق .

وتنفيــذه أو التخلـى عنـه ، ويملك القضــاء الحكم بإلغائــه إذا ثبت لديـه عدم مشروعيتــه واجبار الإدارة على تـفيــذه بمعاقبـة من يمتنـع عن ذلك من الموظفيـن لدى الإدارة أيا كانت درجتهم الوظيفيــة ، ومن ثم لا يملك مجلس الشعب بعد تكوينـه التصـدى لهذه المسألـة ما لم ير أن يتدخل بتشريــع معين بهدف تلافـى آثار حكم القضـاء ، وهو الأمـر الذى يجعل مثل هذا التشريــع مشوبا بعيب الإنحراف بالسلطـة ، مثلمـا حدث عام ١٩٧٧ عندما أصدر المجلس القانون رقم ١٤ لسنـة ١٩٧٧ بهدف معالجة حالة فرديـة وحرمان شخص بذاتـه - سبـق للمجلس أن أسقط عضويتـه لـه تعسفـا - من الترشيــح والإحتكـام إلى الشعب ، مما أنقد هذا القانون خصائصـه ، سيمـا ما يتصـل منها بالعموميـة والتجريـد وعدم الشخصيــة (١) .

والواقـع أن الخلاف قد يتحقق فـى حالـة اعلان نتيجـة الإنتخاب قبـل الفصـل فـى الطعن ضد قرار لجنـة فحص الإعتـراض على الترشيــح. ففـى حكم لمحكمة القضـاء الإدارى فـى ١٩٨٠/٦/٣ قضت بأنـه بإنتهــاء مرحلة الإنتخاب واعلان نتيجتــه وفـوز عضو مجلس الشعب ، يخرج النظـر فـى الطعن ضد هذه القرارات من اختصـاص المحكمة لأن نظره ينطـوى علـى التصـدى لصحة عضويـة من أسفرت الإنتخابــات عن فـوزه ، الأمـر الذى يختص بـه مجلس الشعب وحده طبقـا لأحكـام المـادة ٩٣ من الدستــور ، واختصـاص مجلس الشعب بالفصــل فـى صحة العضويـة بـه وما يتصـل بهـا من طعون أيا كانت طبيعــة هذه الطعون أو الأسبــاب التـى بنيـت عليهـا، وسواء كانت هذه الأسبــاب سابقـة أو معاصـرة أو تاليــة لإعلان النتيجــة ، لأن الفصـل فـى الطعن فـى جميـع الأحوال يؤثـر بالضــرورة على عضويـة من أعلن فوزهم فـى الإنتخابــات وينطـوى على طعن فـى صحة العضويـة (٢) .

---

(١) فـى تفاصيـل هذا المثـال - وأمثلـة أخرى - راجع رسالـة الدكتـوراه المقدمة من الدكتـور محمد ماهر أبو العنيـن : الانحراف التشريعـى والرقابـة على دستوريتــه - ١٩٨٧ - ص ٨٢٣ .

(٢) حكمها فـى القضيــة ١٣٤٢ لسنـة ٣٣ ق .

ويعيب هذا الإتجاه - فى تقديرنا - أنه يقيم معيارا لإختصاص القضاء الإدارى بالنظر إلى الآثار المترتبة على الحكم ، وحيث يكون الفصل فى الطعن مؤثرا بالضرورة على عضوية من أعلن فوزه فى الإنتخاب ، أى من تثبت عضويته بذلك ، فإن الطعن فى مفهوم المحكمة يكون متطويا على الطعن فى صحة عضويته ، أما إذا كان الفصل فى الطعن ضد قرار لجنة فحص الإعتراض على الترشيح غير مؤثر على عضوية أى ممن أعلن فوزهم فى الا نتخابات فإن الإختصاص يتأكد للمحكمة ويستمر حقها فى نظر الدعوى والفصل فيها، وهى نتيجة غريبة وغاية فى الشذوذ حيث يختلف الإختصاص بنظر الدعوى ضد القرارات الإدارية ذات الطبيعة الواحدة والموضوع الواحد بإختلاف الأثر المترتب على الحكم فيه ، بل وقبل أن تتبلور الجوانب الواقعية والقانونية للموضوع لدى المحكمة وتتكون فى عقيدتها قناعة محددة فى اتجاه الحكم فى الدعوى .

ومن غير جدال - فى تقديرنا - أن اختصاص القضاء الإدارى ولائيا ينعقد بالفصل فى المنازعات الإدارية ، ومن بينها النظر فى طلبات إلغاء القرارات الإدارية بحكم النص الوارد فى المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة الحالى فى فقرتها الخامسة ، ومناط الإختصاص فى دعاوى الغاء القرارات الإدارية ، أن يكون الطعن موجها ضد قرار ادارى ، لم يعهد المشرع بنص خاص إلى جهة قضائية أخرى بالفصل فى الطعن ضده بالإلغاء ، فإذا انعقد الإختصاص لإحدى محاكم مجلس الدولة ، بالفصل فى الدعوى ، تعين عليها بحث شروط قبولها وأسباب الطعن توصلا إلى اصدار الحكم فيها بغض النظر عن الآثار الناجمة عن هذا الحكم.

وإذا كان من المتفق عليه أن قرارات لجان فحص الإعتراضات المتصلة بالترشيح هى كما سلف القول من القرارات الإدارية ، كما أن

من الثابت أن المشرع لم يعهد لجهة قضائية أخرى بالإختصاص فى نظر الطعون ضد هذه القرارات ، فإن النتيجة الحتمية لذلك هى انعقاد الإختصاص المشار إليه ، لجهة القضاء الإدارى، دون التفات إلى الآثار التى قد تترتب على الحكم فيها .

ولا يجوز فى هذا الصدد الخلط بين القرار الإدارى واعلان نتيجة الإنتخاب ومن ثم القول بأن الطعن فى القرار الإدارى ينطوى - على حد قول المحكمة - على طعن فى صحة العضوية، فالقرار الإدارى هو تعبير عن ارادة الإدارة المنفردة (١)، فى حين أن اعلان نتيجة الإنتخاب هو تعبير عن ارادة الناخبين كما سيلى شرحه ،وبالتالى تختص محاكم القضاء الإدارى بالفصل فى الطعون ضد القرارات الإدارية ، ولكنها لا تختص بالطعون ضد " اعلان نتيجة الإنتخاب " ، فمثل هذا الطعن الأخير هو الذى يعد طعنا فى صحة عضوية من أعلن انتخابه ، وتبعا لذلك يخرج من اختصاص القضاء الإدارى وفقا للدستور وقانون مجلس الشعب .

وقد رفضت المحكمة الإدارية العليا بحق إتجاه محكمة القضاء الإدارى فى هذا الصدد،فقضت بأن الطعن فى قرار لجنة الطعون الإنتخابية برفض الإعتراض على صفة المرشح ليست طعنا فى صحة عضوية أحد أعضاء مجلس الشعب مما يختص مجلس الشعب بالفصل فيه طبقا للمادة ٩٣ من الدستور ووفقا للإجراءات الواردة بها وبالمادة ٢٠ من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ ، وليس فيما يسفر عنه وجه الحكم فى هذه المنازعة ما يبطل عضوية أحد أعضاء المجلس ، إذ أن ابطال العضوية لا يكون إلا بقرار من مجلس الشعب يصدر بأغلبية ثلثى أعضائه . وواقع الأمر أن المدعى إنما يطعن فى قرار لجنة الإعتراضات بوصفها لجنة ادارية بحكم تشكيلها وطبيعة نشاطها ،

---

(١) راجع مؤلفنا : المبادئ الأساسية فى القانون الادارى - الطبعة الثانية ١٩٩٠ - ص ١٣٢ .

برفض طعنه فى الصفة التى تم وضعه فيها ... وليس من ريب هنا أن قرار اللجنة ... محل الطعن يعتبر قرارا اداريا صادرا من اللجنة بما لها من اختصاص طبقا للقانون ، مما أسند الإختصاص بالتعقيب عليه إلى مجلس الدولة بحكم اختصاصه الأصيل فى المنازعات الإدارية الثابت له بنص المادة ١٧٢ من الدستور ، وما خول بصريح نص المادة العاشرة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة ... ومن ثم فلا يسوغ القول بأن اختصاص المحكمة بنظر المنازعة قد زال بسبب حصول واقعة الإنتخاب واعلان نتيجتها ، إذ أن من شأن ذلك حرمان المدعى من الإلتجاء إلى قاضيه الطبيعى وفقا لما تقضى به المادة ٦٨ من الدستور (١) .

وإذا كانت المحكمة الإدارية العليا قد استمرت على اعتناقها هذا الإتجاه حيث قضت بعد ذلك بأن "قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن القرار الذى تصدره لجنة الفصل فى الإعتراضات برفض الإعتراض على أحد المرشحين لعضوية مجلس الشعب ... لا يعدو أن يكون قرارا اداريا صادرا من لجنة ادارية فى مرحلة سابقة على مرحلة الإنتخاب واعلان نتيجته واكتساب المرشح صفة عضوية مجلس الشعب ، ومن ثم يظل الإختصاص بالفصل فى الطعن على هذا القرار منعقدا لمجلس الدولة ، بإعتبار أن الطعن على القرار يتعلق بشروط الترشيح لا بصحة العضوية ، ومتى كان ذلك فإن الدفع بعدم اختصاص مجلس الدولة ولائيا بالفصل فى الطعن على قرار لجنة الفصل فى الإعتراضات - فى المنازعة المعروضة - غير قائم على أساس سليم متعين الرفض (٢) " . إلا أنها فى حقيقة الأمر كانت مستقرة على ذلك منذ حكمها الصادر فى ١٩٧٧/٤/٩ ، وفيه قضت بأن " القرارات

---

(١) حكمها فى ١١/٧ /١٩٨١ قضية ١٥٣٨ لسنة ٢٦ ق ، المجموعة السنة ٢٧ ص ٨ .

(٢) حكمها فى ١٩٨٥/٤/١ قضية ٢٢٨٨ لسنة ٣٠ ق ، الموسوعة الادارية سالفة الذكر - جزء ٥ - رقم ٣٠٤ ص ٢٧٢ .

الإداريـة الصــادرة فـى شأن عملية الإنتخـاب كأصـل عام وبحكم تكييفهـا الصحيـح ... هى من الأعمـال الإداريـة التـى تباشرهـا جهة الإدارة فـى مرحلة سابقـة على ثبوت العضويـة البرلمانيــة ، وليس فـى اضطلاع جهة الإدارة بهـذه العمليـة أو فـى الرقابـة القضائيــة علـى سـلامة قراراتهـا الصــادرة فـى شأنهـا ما يعنـى مساسـا بإختصــاص البرلمـان او انتقاصـا لسلطاتـه ، ذلك أن البرلمـان لا يستأثـر حقيقة بشئـون أعضائـه ومصائرهـم إلا بعـد أن تثبـت عضويتهـم الصحيحـة فيـه " (١) .

بيـد أنه يلـزم ملاحظة أنه بصـدد ما يترتـب من آثار على الحكم الصـادر من جهة القضـاء الصـادر الإدارى فـى هذا الشأن ، والمفتـرض أنه حكم بالغـاء قرار لجنـة الإعتراضـات ومن ثـم يكون الإعتـراض على ادراج اسم المرشح الذى أعلن فـوزه أو على صفتـه صحيحـا ، بمعنـى أن ترشيحـه ـ وبالتالــى انتخابـه ـ يعد باطلا ، فـإن مثل هذا الحكم لن يؤدى بالضــرورة إلى المساس مباشـرة بعضويـة من أعلن فـوزه فـي النتيجـة العامة للإنتخاب ، إذ يبقـى الإختصـاص بإسقــاط العضويـة أو الفصل فـى صحتهـا بعد ثبوتهـا لمجلس الشعب ذاتـه وفقـا للمـادة ٩٣ أو المـادة ٩٦ من الدستـور ، ويكون الحكم المشـار إليه بمثابـة السبب أو أحد الأسبــاب التـى يمكن للمجلس الإستنــاد إليـه لمباشـرة اختصاصـه فـى هذا الأمـر ، وذلك على نحو ما سنفصلـه فيمـا بعـد .

ومن الجدير بالإشــارة أنه وفقـا لقانون الإنتخـاب فـى فرنســا ، تختص المحاكم الإداريـة هناك ، وهى من محاكم جهة القضـاء الإدارى وتتميـز بتواجدهـا فـى مختلف الأقاليــم الفرنسيــة ، بالرقابــة على بعض الإجراءات التمهيديـة للإنتخابــات التشريعيــة .

(١) حكمها فى القضيــة ١٥ لسنــة ٢٢ ق ، مجموعة ١٥ سنة ص ١٥٣ .

فالمـواد L.159. ,L.160 ,L.303 ,L.304 تخول للمحافـظ (فـى كل اقليـم من الأقاليـم الفرنسيـة) ، أن يطعن امام المحكمة الإداريـة فـى الترشيـح للإنتخابـات البرلمانيـة ، وذلك خلال ٤٨ ساعة من اعلان الترشيحـات لهذه الإنتخابـات (سواء للجمعية الوطنيـة أم لمجلس الشيـوخ) ، إذا كانت الشـروط اللازمة للترشيـح فيهـا غير مستوفـاة أو تم ترشيـح من لا يجوز لـه الترشيـح فيهـا ، وفـى كل الأحوال يتعيـن على المحكمة الإداريـة أن تصدر قرارها خلال ثلاثـة أيام.

ولا يجـوز الطعن فـى هذا القـرار بالإستئنـــاف أو بالنقـض أمام محاكم الإستئنـــاف التابعـة لجهة القضـاء الإدارى الفرنسـى أو أمـام مجلس الدولـة الفرنســى ، بإعتبـــار أن قاضـى الإنتخابـات المختص هو وحده المجلس الدستـورى (١) .

ولذلك يشكك الفقـه الفرنســى فى تمتـع المحكمة الإداريـة بصفـة القضـاء الإدارى عندما تنظـر هذا النـزاع (٢) ، ويعتبـر أن قرار المحاكم الإداريـة بصـدد هذه المنازعات يعد بمثابـة عمل تمهيدى أو ابتدائـى للعمليـة الإنتخابيـــة (٣) ، حيث لا تختـص أية جهة قضائيـــة - خلاف المجلـس الدستـورى - بالنظـــر فـى المنازعـات المتصلـة بعمليـة الإنتخـاب ، مما يخلق صعوبات للمتقاضيــن فـى البحث عن قاض (٤) .

---

(١) T.A. Marseille 17.2. 1978 et T.A. Clermont-Ferrand 16.2. 1978, A.J.D.A 1978 n. J.C. Ricci.

(٢) R. CHAPUS, Contentieux Administratif, 1979, P. 259.
DEBBASCH, Contentieux Administratif, 3 ème éd. 1981, P. 827.

(٣) C.E 11.1 1963, Rebeuf, L. 18, D. 1963. 443, n. PHILIP, A.J.D.A. 1963, P. 37.

(٤) C.C. 11.10. 1973, A.J.D.A. 1974, P. 100, n. AMSON.

الفصـل الرابـع

التصويـت والإنتخاب

تمثل هذه المرحلة آخر مراحل عملية الإنتخاب وأخطرها على الإطلاق ، وذلك يعود إلى أمرين : اولهما أن هذه المرحلة تتصل تماما بإرادة الناخبين والتعبير عنها في صدد تكوين وتشكيل السلطة التشريعية التى ستنوب عنهم فى التعبير عن ارادتهم من خلال ما تسنه من تشريعات تعكس ما فى ضميرهم من آمال ورغبات . أما الأمر الثانى فيتمثل فى أن احتمالات العبث بهذه الإرادة وتزييفها توصلا إلى تكوين سلطة تشريعية خاضعة لرغبات وأهواء وهيمنة من يرغب فى ذلك ، هى احتمالات كبيرة خاصة وأنه من الجلى أن الدور الرئيسى فى هذه المرحلة موكول إلى السلطة الإدارية التى تسيطر على ادارة وتنفيذ اجراءات التصويت والإنتخاب ، بدءا من تحديد تاريخ الإنتخاب ودعوة الناخبين للإدلاء بأصواتهم وحتى اعلان نتيجة هذا الإنتخاب .

ولعل أهم أسباب سيطرة السلطة الإدارية على هذه المرحلة ، أنه لم يكتب لنص المادة ٨٨ من الدستور فيما تنص عليه من ضرورة " أن يتم الإقتراع تحت اشراف أعضاء من هيئة قضائية " التطبيق الصحيح ، وذلك بالرغم من وضوح قصد المشرع الدستورى من هذا النص بجلاء ، حيث حرص على ألا تنفرد السلطة الإدارية بأهم مراحل تكوين السلطة التشريعية وتمكين هيئة الناخبين من التعبير الصحيح عن ارادتها ، وذلك بإشراك السلطة القضائية فى هذه العملية من خلال الإشراف على مرحلة التصويت والإنتخاب ، بما يجعلها قلعة صامدة فى مواجهة أى تدخل أو محاولة للتدخل فى

الإنتخابـات أيا كان مصدر هذا التدخل ، مسلحة فـى ذلك بإستقـلال حقيقى يكفل لها النزاهة والحياد والموضوعية بعيـدا عن احتمالات التأثيـر فـى عملها ومواطن الشبهات فـى تصرفاتهــا .

وسنـرى لاحقا أن اشراف السلطـة القضائيــة على الإنتخـاب يتمثـل - عملا - فـى رئاسـة اللجان العامـة وبعض اللجان الفرعيـة ، مما يشكك كثيـرا فـى مدى وفعاليــة هذا الإشراف . وفـى تقديرنـا أن اشراف السلطة القضائيــة على الإنتخـاب يعنـى أن تكون لها سلطة الرقابـة والتوجيـه والتعقيـب على من يتولـون تنفيــذ عملية الإنتخـاب ، وإذا كان صحيحا أن الدستــور عهد إلى أعضاء الهيئات القضائيــة بمهمة الإشراف على الإقتــراع ، ولم يعهد لهم بمباشــرة أو تولـى عملية الإنتخـاب وتنفيذهــا ، إلا أن هذا الإشراف يستلــزم أن تكون الكلمـة الأخيـرة فـى كل الأمــور المتصلــة بهذه العمليـة لهم ، بأن تكون لهم سلطة القرار فـى هذه الأمـور دون تعقيب (١) ، مع ملاحظة أن المقصـود بالإشـراف فـى هذه المرحلة الإشراف الإدارى وليـس القضائــى ، فهذا الأخيـر يتـم من خلال الحكم فيمـا يثـور من منازعات أمام القضـاء بصـدد عملية الإنتخـاب ، ومن هنا يكون من المناسب عدم اشتـراك قضاة محاكم القضـاء الإدارى فـى هذا الإشراف الإدارى ، تحسبـا لقيامهـم بالفصـل فـى المنازعات المتصلــة بهذه المرحلة بعيـدا عن الظنون نتيجـة الجمع بيـن الأمريـن وشبهـه توافـر صفتــى الخصم والحكم فـى بعض هذه المنازعات ، وهو الأمـر الذى ينسحب كذلك على قضـاه المحكمة الدستوريــة العليـا دون شك .

(١) وقد ورد اصطلاح الإشراف فـى عدة مواد دستوريــة منها المـادة ١٣٨ التـى تنص على أن " يضع رئيـس الجمهورية بالاشتـراك مع مجلس الوزراء السياســة العامة للدولـة ، ويشرفـان على تنفيذهــا على الوجه المبيـن فـى الدستـور " وهو نص يماثل ما ورد فـى المـادة ١٥٦ من الدستـور أيضـا ،كذلك المـادة ١٥٣ التـى تنص فـى فقرتهـا الثانيــة على أن " يشرف رئيـس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة " . ومن الجلي أنه وفقـا لهذه النصـوص فإن الإشراف المشـار إليـه فيهـا يؤدى إلى أن تكون الكلمـة النهائيــة والحاسمـة فـى هذه الموضوعات للجهة المخولة بالإشـراف .

وفى تقديرنا أنه يلزم انشاء هيئة أو لجنة تابعة مباشرة للمجلس الأعلى للقضاء ، يكون تشكيلها من عناصر قضائية خالصة تمثل جهات القضاء الدستورى والإدارى والعادى ، وتتولى وتكفل ضمان اشراف القضاء على هذه المرحلة ، وهو الأمر الذى يستلزم تعديل قانون مباشرة الحقوق السياسية وقانون مجلس الشعب لتحقيق ذلك ، على أن تخول الهيئة أو اللجنة المقترحة كافة السلطات والإختصاصات التى أوكلها القانون لوزير الداخلية أو غيره من رجال الإدارة ، بصدد كافة الإجراءات التى تتضمنها مرحلة التصويت والإنتخاب ، علاوة على منحها سلطة منع وايقاف أى تدخل فى الإنتخابات مهما كان مصدره أو مقصدة ، حتى نضمن سلامة تكوين السلطة التشريعية عن طريق تمثيلها الصحيح لهيئة الناخبين .

وفى هذا المجال تجدر الإشارة إلى النظام الفرنسى الذى يعطى للمجلس الدستورى هناك سلطات واسعة بصدد الإنتخابات سواء من حيث الإشراف عليها أم الفصل فى المنازعات التى تثور بشأنها . فوفقا للمادة ٥٨ من الدستور الفرنسى الحالى الصادر عام ١٩٥٨ " يشرف المجلس الدستورى على سلامة اجراءات انتخاب رئيس الجمهورية ، وهو يفحص الطعون ويعلن نتائج الإقتراع " . أما عن الإنتخابات النيابية فإن المادة ٥٩ من الدستور تقضى بأن " يفصل المجلس الدستورى فى المنازعات الخاصة بصحة انتخاب النواب والشيوخ " ، كما أنه بصدد الإستفتاءات تنص المادة ٦٠ من الدستور على أن " يشرف المجلس الدستورى على صحة عمليات الإستفتاء ويعلن نتائجه " (١) .

(١) راجع فى دور المجلس الدستورى بصدد الانتخابات :

PHILIP, Les attributions et le rôle du Conseil Constitutionnel en matière d'élections et de référendums, R.D.P. 1962, P. 62.
F. DEMICHEL, Droit électoral, 1973.

ووفقـا للنظـام القانونـى الحالـى للإنتخـاب فـى مصـر ، يمكننـا أن نحدد الإجراءات التـى تتـم من خلالها مرحلة التصويـت والإنتخـاب بالإجـراءات المتتابعـة التاليـة :

١ - تحديد تاريـخ الإنتخـاب ودعوة الناخبيـن لـلإدلاء بأصواتهـم .
٢ - تكويـن جمعية الإنتخـاب وتشكيـل اللجان المسئولـة عنها .
٣ - التصويـت أو ادلاء الناخبيـن لأصواتهـم .
٤ - فـرز الأصـوات واعداد نتائـج الإنتخـاب واعلانها .

ونتنـاول كلا من هذه الإجراءات بالدراسـة على حدة فـى مبحث مستقـل .

المبحث الأول
تحديد تاريـخ الإنتخـاب ودعوة الناخبيـن إلـى الإدلاء بأصواتهـم

وفقـا للمـادة ٢٢ من قانون مباشـرة الحقوق السياسيـة المعدلة بالقانـون رقم ٤ لسنـة ١٩٥٨ والقانـون رقم ٢٣ لسنـة ١٩٧٢ ، فإن تحديد ميعـاد الإنتخابـات العامة يكون بقـرار من رئيـس الجمهورية ، أما الإنتخابـات التكميليـة فيعيـن ميعادها بقـرار من وزير الداخليـة ، ويكون اصدار القرار قبـل الميعـاد المحدد لإجراء الإنتخابـات بخمسة وأربعيـن يوما على الأقـل ، ووفقـا للمـادة ٢٣ من نفـس القانـون يعلن القـرار الصـادر بدعوة الناخبيـن إلى الإنتخاب بنشـره فـى الجريدة الرسميـة ، كما قضت المـادة ٢٢ من اللائحة التنفيذيـة لهذا القانون بأن " .... ينشـر القـرار الصـادر بدعوة الناخبيـن إلى الإستفتـاء ، بتعليـق صور منه فـى كل شياخة فـى المدينة ، وفـى كل حصة فـى

القرية ، وذلك في الأماكن التي يعينها المحافظ أو المدير بقرار منه ، ويثبت في ذيل كل صورة ، موضوع الاستفتاء .

وبصدد تحديد هذه المواعيد فإنه يلزم وفقا للمادة ٤ من قانون مجلس الشعب أن يجرى الإنتخاب لتجديد المجلس خلال الستين يوما السابقة على انتهاء مدته ، وذلك نزولا على حكم الدستور في المادة ٩٢ منه والتي أوردت نفس الحكم في فقرتها الثانية .

ويختلف موقف القضاء من الرقابة على القرارات المتصلة بتحديد تاريخ الإنتخاب ودعوة الناخبين إلى الإدلاء بأصواتهم في هذا التاريخ في مصر عنه في فرنسا.

أولا - موقف القضاء المصرى:

استقر القضاء الإدارى في مصر على أن قرارات رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين إلى الإنتخاب أو الإستفتاء ، تعتبر بطبيعتها قرارات سياسية ومن ثم فإنها تعد من أعمال السيادة (١) .

(١) الأستاذ الدكتور محمد فؤاد مهنا : أعمال السيادة والأعمال الأدارية ومدى رقابة القضاء على كل منها - مجلة الحقوق - السنة ٢ عدد مارس ١٩٤٥ - ص ٣٤١ وما بعدها. حكم محكمة القضاء الادارى في ١٩٨١/١٢/٢٢ قضية ٣١٢٣ لسنة ٣٥ ق . (غير منشور) وهو يتصل بالاستفتاء على اجراءات المادة ٧٤ من الدستور.
كما يلزم ملاحظة أنه من منطلق اعتناق المحكمة الدستورية العليا كذلك لهذه النظرية فإنها قضت أخيرا في ١٩٩٠/١٠/٩ - قضية ٣ لسنة ١٢ ق (منازعة تنفيذ) بأن قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٠٤ لسنة ١٩٩٠ بشأن دعوة الناخبين إلى الاستفتاء على حل مجلس الشعب إنما يتعلق بإستطلاع رأى هيئة الناخبين - التي تمثل القاعدة الشعبية - في أمر يتصل بأخص المسائل المتعلقة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية ويتصل بتكوين هذه السلطة ، وهو يعد بهذه المثابة من أبرز الأمور التي تتعلق بممارسة سلطة الحكم ، ومن ثم يعتبر من " الأعمال السياسية " التي تتحمل السلطة التنفيذية كامل المسئولية السياسية بصدد اجرائها بغير معقب من القضاء ... ومن ثم يتعين الحكم بعدم اختصاص المحكمة بنظر هذا الشق من الدعوى .

وتطبيقـا لذلك قضت محكمة القضاء الإدارى بأن قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبيـن المقيدة اسماؤهم فى جداول الإنتخاب إلى أعضاء مجلس الشعب يعد من أعمال السيـادة التى تخرج عن ولاية القضاء الإدارى فى الرقابة على القرارات الإدارية ، وفى ذلك تقول " ان المحكمة تلاحظ أن هذا القرار (أى القرار رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨٤ بدعوة الناخبيـن إلى الإنتخاب) ، وإن كان قرارا اداريا منظورا إليه من خلال طبيعة السلطة التى تولت اصداره ، وهى رئيس الجمهورية (وذلك وفقا للمعيار الشكلى المستقر عليه فقها وقضاء بصدد تحديد طبيعة الأعمال القانونيـة) ، إلا أنه فى حقيقته وحسب تكييفه القانونى الصحيح يجاوز نطاق العمل الإدارى بالمفهوم العام للنشاط الإدارى للسلطة التنفيذيـة ، ويدخل فى نطاق آخر هو مجال النشاط السياسى للحكومة ، ذلك المجال الذى تمارس فيه سلطاتها بوصفها سلطة حكم ، وليس جهاز ادارة وآية ذلك أن القرار المشار إليه هو فاتحة العلاقة بين الحكومة ومجلس الشعب ، وقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن الأعمال الخاصة بعلاقة الحكومة بالبرلمـان ، وفى مقدمتها دعوة الناخبيـن لإنتخاب أعضاء المجالس النيابيـة إنما يصدر من الحكومة بصفتها عضوا سياسيـا وليست جهازا اداريا " (١).

وإذا كان من المستقر عليه أن أعمال السيـادة أو بالأحـرى أعمال الحكومة هى تلك الأعمال أو الإجراءات العليا التى تصدر عن الحكومة بإعتبارها سلطة حكم وليس سلطة ادارة ، وأن من تطبيقاتهـا الأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بالسلطات العامة الأخرى ، أو المنظمة

(١) راجع حكم محكمة القضاء الادارى فى ١٩٨٤/٤/١٧ دعوى ٣٤٩٨ لسنة ٣٨ ق - كذلك أحكامها فى ١٩٨٤/٢/١٢ دعوى ١٥٤٨ لسنة ٣٨ ق ، وفى ١٩٨٤/٤/٣ دعوى ٩٢٧ لسنة ٣٨ ق ، وبصدد الإنتخابات التى أجريت عام ١٩٨٧ راجع حكمها فى ١٩٨٧/٣/٣١ دعوى ٢٥٦٦ لسنة ٤١ ق وفيه قضت برفض الإختصاص بنظر الطعن ضد قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين إلى الانتخابات فى ١٩٨٧/٤/١٦ لكونه من أعمال السيـادة .

للعلاقات مع الخارج سواء كانت علاقات سلمية أم غير كذلك ، فإن المحكمة قد أصابت من حيث تكييف قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين للإدلاء بأصواتهم فى انتخابات أعضاء مجلس الشعب بأنه ليس من قبيل القرارات الإدارية التى تندرج الطعون ضدها بعدم المشروعية فى اختصاص جهة القضاء الإدارى ، لكونها فى الأصل - أى تلك الطعون - ليست من المنازعات الإدارية وهى اطار اختصاص القضاء الإدارى ، علاوة على أنها بوصفها من " أعمال السيادة " تخرج كذلك من دائرة هذا الإختصاص بصريح النص الوارد فى المادة ١١ من قانون تنظيم مجلس الدولة الحالى (١) .

ومع ذلك يحق لنا التساؤل عن الجهة المختصة بالرقابة على مثل هذه القرارات ، وعن القاضى الطبيعى الذى يمكن الإلتجاء له نزولا على مقتضى المادة ٦٨ من الدستور التى تكفل حق التقاضى بالنص على أن " التقاضى حق مصون ومكفول للناس كافة ، ولكل مواطن حق الإلتجاء إلى قاضيه الطبيعى .. " . وفى تقديرنا أن القاضى الطبيعى للمنازعات المتصلة بأعمال الحكومة أو كما يطلق عليها مجازا أعمال السيادة يتمثل فى المحكمة الدستورية العليا ، إذ الغالب الأعم أن تتصل هذه الأعمال بإختصاصات دستورية للسلطات العامة ،وذلك بفرض فهم أعمال الحكومة ونطاقها على الوجه الصحيح الذى يقصرها على العلاقات بين السلطات العامة فى الداخل وعلاقة الدولة بالخارج .

غير أن ما نراه يصطدم مع قانون المحكمة الدستورية العليا الذى يحدد نطاق اختصاص المحكمة بالنظر فى دستورية القوانين

(١) خلافا لذلك راجع : الدكتور صلاح الدين فوزى : المرجع السابق - ص ٢٤٦ .

M. ABDEL LATIF, Le Contentieux des élections parlementaires en droit Egyptien et en droit Française, th. Dijon 1983, P. 84.

واللوائح ، بالإضافة إلى اعتناق المحكمة لنظرية أعمال السيادة بما تتضمنه - دون مبرر - من اخراج هذه الأعمال من ولاية جهات القضاء المختلفة بما فيها جهة القضاء الدستورى . ولذلك فإننا نرى أن الأوان قد حان لتعديل القوانين المنظمة لهذه المحكمة لكى تكفل الحماية الدستورية الفعالة ، وذلك بإخضاع كافة الأعمال القانونية فى الدولة للرقابة على دستوريتها .

ثانيا- موقف القضاء الفرنسى:

يميز القضاء الفرنسى بين حالتى الإستفتاء والإنتخاب وذلك بصدد الإختصاص بالرقابة على القرارات الصادرة بشأن دعوة الناخبين إلى الإدلاء بأصواتهم وتحديد تاريخ الإنتخاب أو الإستفتاء .

فبالنسبة إلى الإستفتاء ، استقر مجلس الدولة الفرنسى على اختصاصه بفحص الأعمال التحضيرية للإستفتاء ، متى كان لهذه الأعمال الطبيعية الإدارية ، ولا تعد من أعمال الحكومة (أى أعمال السيادة بالإصطلاح المصرى) ، وتطبيقا لذلك قضى المجلس بإختصاصه فى نظر الطعن ضد المرسوم الصادر بتحديد شروط اشتراك الأحزاب فى الحملة الإنتخابية وتنظيم الإقتراع (١) ، وكذلك الطعن ضد القرار الوزارى الصادر بالإستبعاد من قائمة الأحزاب المسموح لها بالإشتراك فى الحملة (٢) ، فى حين رفض النظر فى الطعن ضد قرار دعوة الناخبين إلى الإستفتاء بإعتباره من أعمال الحكومة (٣) .

---

(١) C.E. Ass. 19/10/1962, Brocas, L. 552, A.J.D.A. 1962, P. 612, n. LAUBADERE, R.D.P. 1962, P. 1131.

(٢) C.E. Ass. 27/10/1961, Le regroupement national, L.594.

(٣) DEBBASCH, op. cit., P. 825.

وعلى خلافه راجع :

D. LABETOULLE, Concl. sous C.E 3.6.1981, R.D.P. 1982, P. 189.

ويعد هذا الإختصاص بمثابة الإستثناء على قاعدة أن المجلس الدستورى فى فرنسا هو قاضى الإنتخابات البرلمانية وانتخاب رئيس الجمهورية والاستفتاءات ، وذلك نتيجة أن المجلس الدستورى يرى أن اختصاصه بصدد الأعمال التحضيرية للإستفتاءات على وجه الخصوص ، يقتصر على ابداء الرأى دون ممارسة أية سلطة قضائية بشانها (١) .

وعلى العكس من ذلك ، فإنه بصدد الأعمال التحضيرية للإنتخابات البرلمانية للجمعية الوطنية ولمجلس الشيوخ ، يدخل الطعن فيها ضمن اختصاص المجلس الدستورى فى فرنسا ، ومن بينها القرارات الصادرة بدعوة الناخبين للإدلاء بأصواتهم فى الإنتخاب ، وذلك دون إعمال لنظرية أعمال الحكومة فى هذا الصدد (٢) .

وتطبيقا لذلك يرفض مجلس الدولة الفرنسى النظر فى الطعون ضد هذه الأعمال تاسيسا على أنه " بمقتضى المادة ٥٩ من دستور ١٩٥٨ ، فإنه ليس لغير المجلس الدستورى ، بوصفه قاضى انتخاب النواب للجمعية الوطنية ، أن يفحص مشروعية الأعمال التى تعد للعمليات الإنتخابية ، ومن ثم لا يختص مجلس الدولة بالحكم على مشروعية المرسوم ... بدعوة الناخبين لإنتخاب نواب الجمعية الوطنية ، وبتحديد المواعيد المتعاقبة للعمليات الإنتخابية .. " (٣).

---

(١) C.C. 23.12.1960, A.J.D.A 1961, P. 672 et P. 695, D. 1962, P. 467, n. Hamon.

(٢) AUBY-DRAGO, Traité de Contentieux Administratif, 2 ème éd., 1975, t.I, P. 99.

والحكم الذى أشار إليه : C.C. 30.1.1968, Elections a l'assemblée Nationale.

(٣) C.E. 3.6.1981, Delmas-Haut et Brisset, R.D.P. 1982, P. 186.

وكان الحكم المشار إليه والصادر فى ٣ يونيو ١٩٨١ ، يتعلق بالطعن ضد ثلاثة مراسيم أصدرها رئيس الجمهورية الفرنسة عقب حل الجمعية الوطنية بمرسومه الصادر فى ٢٢ مايو ١٩٨١ ، ففى هذا التاريخ صدرت كذلك مراسيم تنظيم العمليات الإنتخابية للجمعية الوطنية وبدعوة الناخبين فى التواريخ المحددة فيها للإدلاء باصواتهم فى الإنتخابات فى جولتيها الأولى والثانية ، علاوة على تحديد آخر موعد للتقدم للترشيح وتاريخ افتتاح الحملة الإنتخابية الدعائية وأماكنها . وقد تم الطعن ضد هذه المراسيم من قبل السيد دلماس السياسى المعروف وبعض المرشحين الآخرين ، وذلك لعدم مشروعيتها تأسيسا على مخالفتها لقانون الإنتخاب من حيث المواعيد والتواريخ الواردة فيها .

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسى فى هذه الطعون كما أسلفنا برفض اختصاصه بنظرها تأسيسا على اختصاص المجلس الدستورى بالفصل فيها ، ومن ثم لم يتعرض لموضوع الدعوى ، حيث رأى مفوض الحكومة أن هذه المراسيم مشروعة ، إذ أن المواعيد الواردة فى قانون الإنتخاب إنما تتعلق بتلك التى تجرى فى مواعيدها الطبيعية بإنتهاء المدة المقررة دستوريا لكل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ ، وبالتالى فإنها لا تسرى على حالة " الحل " طبقا للمادة ١٢ من الدستور ، خاصة وأن هذه المادة تجيز اجراء الإنتخابات الجديدة فى مدة تتراوح بين العشرين والأربعين يوما بعد الحل ، وإذا كان من المستحيل تطبيقا لقانون الإنتخاب أن يتم اجراء هذا الإنتخاب خلال عشرين يوما أو ما يقرب من ذلك ، فليس من الجائز الأخذ برأى الطاعن من ضرورة احترام أحكام المادة ١٢ من الدستور وقانون الإنتخاب فى آن واحد ، لأن مؤدى ذلك اخضاع القاعدة الدستورية الأعلى مرتبة للقاعدة التشريعية الأدنى مرتبة ، وهو أمر

غير مقبول ، علاوة على أنه فى حالة الحل يتعين مراعاة بعض الإعتبارات السياسية التى توجب الإسراع فى اجراء الإنتخابات الجديدة ، إذ يستهدف الحل غالبا تجنب نزاع أو أزمة سياسية مما يستلزم احتوائها على وجه السرعة (١) .

وعموما فإنه من الجلى أن مجلس الدولة لا يؤسس رفض اختصاصه بالنظر فى الطعون ضد قرارات دعوة الناخبين للإنتخاب وتحديد تاريخ هذا الإنتخاب على أنها من قبيل أعمال الحكومة ، حيث قام المجلس الدستورى منذ عام ١٩٥٨ فى فرنسا ، قاضيا طبيعيا يختص بالفصل فى هذه الطعون ، وهو ما نأمل أن يتم فى مصر من خلال تعديل تشريعى بل ودستورى مرتقب ، يخول المحكمة الدستورية العليا الإختصاص بالرقابة على دستورية كل عمل يخرج من نطاق اختصاصات جهات القضاء الأخرى ، وعلى الأخص أعمال الحكومة (السيادة) التى تخرج بنصوص صريحة من نطاق اختصاص جهتى القضاء الإدارى والعادى .

ومن الجدير بالذكر أن الطعن ضد القرارات سالفة الذكر قد تم رفعه أمام المجلس الدستورى بعد حكم القضاء الإدارى ، حيث قضى فى ١٩٨١/٦/١١ بإختصاصه بنظر هذه الطعون ، وإن كان المجلس قد أثار بقبوله هذا الطعن قبل بدء عملية الإنتخاب خلافا ، حيث تمنع النصوص القانونية قبول الدعوى إلا بعد اعلان نتيجة الإنتخاب وخلال عشرة أيام من هذا الإعلان .

---
(١)
DANIEL LABETOULLE, op.cit., P. 190.

المبحث الثانى
تكوين جمعية الإنتخاب وتشكيل لجانها

يعقب تحديد تاريخ الإنتخاب صدور قرارات من وزير الداخلية بتحديد اللجان العامة والفرعية التى تجرى فيها عملية الإنتخاب ، وتعيين مقارها (جمعية الإنتخاب) ومواعيد التصويت ومدته وكيفيته واجراءاته ، وذلك وفقا للضوابط الواردة فى المواد ٢٤ و ٢٥ ومن ٢٨ إلى ٣٢ من قانون مباشرة الحقوق السياسية وتعديلاته .

أ- جمعية الإ نتخاب :

المقصود بجمعية الإنتخاب وفقا للمادة ٢/٢٦ من قانون مباشرة الحقوق السياسية ، المبنى الذى توجد فيه قاعة الإنتخابات ، والفضاء الذى حوله ، والذى يتم تحديد نطاقه بواسطة رئيس اللجنة ، وذلك قبل بدء عملية الإنتخاب .

وفى تقديرنا أن اصطلاح جمعية الإنتخاب لا يقتصر على المبنى المشار إليه فقط ، وإنما يشمل كذلك كل من يحق له التواجد فى هذا المبنى ، بدليل أن المادة ٢٧ من قانون مباشرة الحقوق الساسية تشير إلى أنه " لا يحضر جمعية الإنتخاب غير الناخبين ويحظر حضورهم حاملين سلاحا ، ويجوز للمرشحين دائما الدخول فى قاعة الإنتخاب " .

ومفاد ذلك أن جمعية الإنتخاب تتكون عضويا من الناخبين أساسا ، وينضم إليهم على وجه الخصوص المرشحون فى الإنتخاب ، وبطبيعة عملهم رئيس وأعضاء اللجنة المسئولة عن الإنتخاب ، خاصة وأن المادة ١/٢٦ من نفس القانون تشير إلى أن حفظ النظام فى جمعية الإنتخاب منوط برئيس اللجنة، وله فى ذلك طلب رجال

البوليس أو القوة العسكرية عند الضرورة ، على أنه لا يجوز أن يدخل البوليس أو القوة العسكرية قاعة الإنتخاب إلا بناء على طلب رئيس اللجنة .

ومسألة حفظ النظام فى جمعية الإنتخاب تثير تساؤلا هاما حول طبيعة قرارات رئيس اللجنة بصددها ، فقد يذهب الرأى إلى اعتبارها من قبيل الإجراءات الداخلية التى تستهدف تنظيم العمل داخل جمعية الإنتخاب ، ويترتب على الأخذ بهذا الرأى عدم سريان أحكام القرارات الإدارية ، وخاصة تلك المتعلقة بضوابط مشروعيتها على تلك الإجراءات ، التى تأخذ فى هذه الحالة حكم الأعمال المادية والتى تتميز بأنه ليس من شأنها ترتيب أية آثار قانونية بذاتها ، ومن ثم لا تدخل فى عداد الأعمال القانونية ومنها القرارات الإدارية ، وبالتالى لا تخضع لدعوى الإلغاء أمام جهة القضاء الإدارى (١).

وقد يتجه الرأى إلى خلاف ذلك ، تأسيسا على أن موضوع هذه القرارات هو حفظ النظام العام داخل الجمعية ، وبهذه المثابة فإنها تعد من قرارات الضبط الإدارى التى تستهدف اقامة النظام العام بعناصره المتفق عليها ، أو على الأقل فإنها تندرج ضمن أهداف الضبط الإدارى الخاص . وفى كل الأحوال تعتبر هذه القرارات من القرارات الإدارية التى تخضع للرقابة على مشروعيتها وفقا للحدود والضوابط التى يضعها المشرع وكذلك القضاء بصدد مشروعية قرارات وتدابير الضبط الإدارى (٢) .

وفى تقديرنا أنه يمكن التمييز بين أمرين : أولهما أن يستند رئيس اللجنة إلى ما تخوله له المادة ٢٦ من قانون مباشرة الحقوق

---

(١) راجع فى موضوع هذه التدابير :

Y. GAUDEMENT, Remarques a propos des circulaires administratives, M. Stassinopoulos, 1974, P. 559.

الدكتور محمد عبد الله نصار : تدابير الادارة الداخلية - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة عين شمس - ١٩٨٧ - ص ٤٢٨ وما بعدها .

(٢) راجع فى شأن هذه الحدود وتلك الضوابط مؤلفنا : المبادئ الأساسية فى القانون الإدارى سالف الذكر - ص ٦٧ وما بعدها .

السياسية من مهمة حفظ النظام فى جمعية الإنتخاب ، فيصدر ما يراه مناسبا من قرارات أو بالأحرى " تعليمات " من شأنها المحافظة على النظام والوقاية من أى اخلال محتمل به ، وفى هذه الحالة تدخل هذه " التعليمات " فى رأينا ، ضمن اجراءات التنظيم الداخلى التى تأخذ حكم الأعمال المادية ولا تندرج ضمن القرارات الإدارية .

والأمر الثانى ، أن يطلب رئيس اللجنة رجال الشرطة أو القوة العسكرية إذا قدر أن الضرورة تستلزم ذلك ، وهو ما يعنى فى تقديرنا أنه رأى أن هناك تهديدا بخطر حال من شأنه الإخلال بالنظام داخل الجمعية ، أو أن الإخلال بهذا النظام قد وقع فعلا ولم ينته بعد ، مما يستوجب الإلتجاء إلى رجال الشرطة أو القوات المسلحة ، وكل ذلك استنادا إلى نص المادة ٢٦ من قانون مباشرة الحقوق السياسية والتى تخوله ذلك . ففى مثل هذه الأحوال فإننا نعتقد بأن كل ما يصدر من قرارات أو تدابير فى هذا الصدد إنما تندرج ضمن قرارات وتدابير الضبط الإدارى ، والتى تخضع للرقابة الصارمة على مشروعيتها من قبل جهة القضاء الإدارى ، بوصفها من القرارات الإدارية الصادرة عن سلطة ادارية (سواء تمثلت فى رئيس اللجنة أم المسئولين عن الشرطة أو القوات المسلحة) ، فى مجال أهم وظائف الإدارة وهى تلك المتصلة بالحفاظ على النظام العام واقامته(١) .

ب- *تشكيل اللجان العامة والفرعية:*

تشكل هذه اللجان - وفقا للمادة ٢٤ من قانون مباشرة الحقوق السياسية والمعدلة بالقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٧٢ وبالقرار بقانون ٢٠٢ لسنة ١٩٩٠ - من رئيس وعدد من الأعضاء لا يقل عن اثنين ويعين أمين لكل لجنة .

(١) راجع مؤلفنا : الدعاوى الادارية والاجراءات أمام القضاء الادارى - الطبعة الأولى - ص ٣٣٥ وما بعدها .

ويحدد وزير الداخلية عدد اللجان العامة والفرعية التى يجرى فيها الإنتخاب ويعين مقارها ، حيث تشرف اللجان العامة على عملية الإقتراع لضمان سيرها وفقا للقانون ، فى حين تباشر اللجان الفرعية عملية الإقتراع ذاتها ؟

ويعين رؤساء اللجان العامة من بين أعضاء الهيئات القضائية فى جميع الأحوال ، ويعين رؤساء اللجان الفرعية من بين العاملين فى الدولة أو القطاع العام ، ويختارون بقدر الإمكان من بين أعضاء الهيئات القضائية أو الإدارات القانونية بأجهزة الدولة أو القطاع العام ، ويختار أمناء اللجان من بين العاملين فى الدولة أو القطاع العام .

وتتولى كل هيئة قضائية تحديد أعضائها الذين توافق على اختيارهم للإشراف على عملية الإقتراع ، وترسل بيانا بأسمائهم إلى وزير العدل لينسق بينهم فى رياسة اللجان ، أما من عداهم فيكون اختيارهم بعد موافقة الجهات التى يتبعونها .

ويصدر بتشكيل اللجان العامة والفرعية وامنائها قرار من وزير الداخلية ، وهو بطبيعة الحال من القرارات الإدارية التى يجوز الطعن فيها بالإلغاء لعدم المشروعية ، وفى جميع الأحوال يحدد القرار الصادر بتشكيل هذه اللجان من يحل محل الرئيس عند غيابه أو وجود عذر يمنعه من العمل . ويكون لكل مرشح أن يندب عضوا من بين الناخبين فى نطاق اللجنة العامة لتمثيله فى ذات اللجنة العامة ، وعضوا من بين الناخبين المقيدة اسماؤهم فى جداول انتخاب اللجنة الفرعية لتمثيله فى ذات اللجنة الفرعية ، وأن يبلغ رئيس اللجنة ذلك كتابة فى اليوم السابق على يوم الإنتخاب ، فإذا مضت نصف ساعة على الميعاد المحدد للبدء فى عملية الإنتخاب دون أن يصل عدد المندوبين إلى اثنين أكمل الرئيس هذا العدد من بين الناخبين الحاضرين الذين يعرفون القراءة والكتابة المقيدة اسماؤهم فى نطاق

اللجنة على الوجه السابق . فإذا زاد عدد المندوبين على ستة وتعذر اتفاق المرشحين عليهم، عينهم رئيس اللجنة بالقرعة من بين المندوبين .

ولكل مرشح أن يوكل عنه أحد الناخبين من المقيدين فى ذات الدائرة الإنتخابية ليمثله أمام كل لجنة انتخابية عامة أو فرعية ، ويكون لهذا الوكيل حق الدخول فى لجنة الإنتخابات أثناء مباشرة عملية الإنتخاب ، وأن يطلب إلى رئيس اللجنة اثبات ما يعن له من ملاحظات بمحضر الجلسة ، ويجوز له دخول قاعة الإنتخاب فى غير هذه الحالة ، ويكفى أن يصدق على هذا التوكيل من احدى جهات الإدارة ، ويكون التصديق بغير رسم ولو كان أمام احدى الجهات المختصة بالتصديق على التوقيعات ، ولا يجوز أن يكون المندوب أو الوكيل عمدة أو شيخا ولو كان موقوفا .

المبحث الثالث
التصويت

تقضى المادة ٢٨ من قانون مباشرة الحقوق السياسية بأن " تستمر عملية الإنتخاب من الساعة الثامنة صباحا إلى الساعة الخامسة مساء ، ومع ذلك إذا وجد فى جمعية الإنتخاب إلى الساعة الخامسة مساء ناخبون لم يبدوا آراءهم ، تحرر اللجنة كشفا بأسمائهم وتستمر عملية الإنتخاب أو الإستفتاء إلى ما بعد ابداء آرائهم " .

ويبدأ التصويت فى الموعد المحدد بأن يبدى رئيس وأعضاء كل لجنة آراءهم - وفقا لنص المادة ٢٥ من اللائحة التنفيذية لهذا القانون - بشرط أن تكون اسماؤهم مدرجة فى أحد الجداول الإنتخابية ، بمعنى أنه لا يشترط أن تكون اسماؤهم واردة ضمن جداول الإنتخاب لنفس اللجنة.

وتنص المادة ٢٧ من هذه اللائحة بأنه "على لجنة الإستفتاء أن تتحقق من شخصية الناخب قبل تسليمه بطاقة الإنتخاب ، وذلك بالإطلاع على بطاقة تحقيق الشخصية أو بطاقة التموين أو جواز السفر أو الترخيص المهنى أو الترخيص بحمل السلاح ، أو أى مستند آخر تراه اللجنة كافيا .

ولا يجوز للناخب وفقا للمادة ٣٠ من هذا القانون أن يدلى برأيه أكثر من مرة فى الإنتخاب ، وعلى كل ناخب أن يقدم للجنة عند ابداء رأيه ، كما تقضى بذلك المادة ٣١ من نفس القانون ، شهادة قيد اسمه ، بجدول الإنتخاب وما يثبت شخصيته ، ويجوز للجنة قبول رأى من فقدت شهادة قيد اسمه ، ويثبت رئيس لجنة الإنتخاب ، وفقا للمادة ٣٢ من القانون ، على الشهادة الإنتخابية ما يفيد أن الناخب قد أعطى صوته ، وعلى سكرتير اللجنة أن يثبت فى كشف الناخبين أمام اسم الناخب الذى أبدى رأيه ما يفيد ذلك .

كما تقضى المادة ٣٣ من هذا القانون والمعدلة بالقانون ٢٣ لسنة ١٩٧٢ ، بأن تعتبر باطلة جميع الآراء المعلقة على شرط أو التى تعطى لأكثر أو أقل من العدد المطلوب انتخابه ، أو إذا أثبت الناخب رأيه على بطاقة غير التى سلمها إليه رئيس اللجنة ، أو على ورقة عليها توقيع الناخب أو أى اشارة أو علامة أخرى تدل عليه .

وبذلك قضت محكمة النقض المصرية فى ١٩٨٣/٢/٢٧ ، حيث قررت بأنه " متى نص القانون على أن ينتخب من كل دائرة انتخابية عدد معين من الأعضاء فى المجلس التشريعى ، فإن ذلك خطاب من الشارع إلى كل ناخب فى الدائرة بأن يباشر حقه السياسى فى انتخاب أعضاء المجلس على هذا الوجه من العدد المطلوب ، فإذا خالف الناخب ذلك فإنه لا يكون قد باشر حقه السياسى وفقا للقانون ،

وتكون بطاقة ابداء الرأى الخاصة به باطلة لأنها لا تعبر عن مباشرته لحقه السياسى كما أراده المشرع ، يستوى فى ذلك أن يكون قد ترك البطاقة بيضاء أو علق رأيه فيها على شرط أو كان قد انتخب أكثر أو أقل من العدد المقرر" (١) .

ويكون الإدلاء بالصوت فى الإنتخاب بالتأشير على البطاقة المعدة لذلك ، وهذا ما تنص عليه المادة ٢٩ من قانون مباشرة الحقوق السياسية ، والتى تحدد اسلوب ابداء كل ناخب لرأيه ، حيث تشير إلى أنه ضمانا لسرية الإنتخاب تعد البطاقات بحيث يقترن اسم كل مرشح للإنتخاب بلون أو رمز على الوجه الذى يحدد بقرار من وزير الداخلية (٢) .

وبحسب المادة ٣٤ من قانون مباشرة الحقوق السياسية ، والمعدلة بالقانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٧ ثم بالقرار بقانون رقم ٢٠٢ لسنة ١٩٩٠ ، يعلن رئيس اللجنة الفرعية ختام عملية الإقتراع متى حان الوقت المعين لذلك ، وتختم صناديق أوراق الإنتخاب ، ويقوم رئيس اللجنة بتسليمها إلى رئيس اللجنة العامة لفرزها بواسطة لجنة الفرز التى تتكون برئاسة رئيس اللجنة العامة وعضوية رؤساء اللجان الفرعية ، ويتولى أمانتها أمين اللجنة العامة ، ويجوز لكل مرشح أن

---

(١) حكمها فى القضية ٥٣٨ لسنة ٤٦ ق ،المجموعة السنة ٣٤ رقم ١٢٤ ص ٥٦١ .

(٢) ووفقا لقرار وزير الداخلية رقم ٤٣٥ لسنة ١٩٧٢ بشأن اجراءات ترشيح وانتخابات أعضاء مجلس الشعب ، والمعدل بالقرار رقم ٢١٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، حددت المادة العاشرة منه الرموز المشار إليها على سبيل الحصر ،ولذلك قضت المحكمة الادارية العليا بضرورة التزام الجهة الإدارية بها دون غيرها والتقيد بالترتيب الوارد بشأنها ، ومن ثم تتقرر مسئولية الإدارة عن مخالفة ذلك بإختيار رمز " الأرنب " لأحد المرشحين وهو ليس من الرموز الواردة على سبيل الحصر فى تلك المادة .

راجع حكمها فى ١٩٨٥/٤/٢٣ قضية ١٢٢٥ لسنة ٢٧ ق ، الموسوعة الإدارية سالفة الإشارة - جزء ٥ رقم ٣٠٧ ص ٦٨٥ .

يوكل عنه من يحضر لجنة الفرز وذلك فى الدائرة التى رشح فيها ، ويجب على لجنة الفرز أن تتم عملها فى اليوم التالى على الأكثر .

والواقع أن استلزام انتهاء لجنة الفرز من عملها فى خلال ٢٤ ساعة تقريبا هو بمثابة التكليف بمستحيل فى بعض الأحوال ، وهو ما تحقق فى أول تطبيق لهذا الحكم خلال الإنتخابات الأخيرة لمجلس الشعب عام ١٩٩٠ فى دائرة طوخ ، حيث استمر الفرز متواصلا لمدة خمسة أيام ازاء تمسك المرشحين بحقهم فى حضور عملية الفرز وفقا للقانون .

وأخيرا نشير إلى أن المادة ٢٨ من اللائحة التنفيذية لقانون مباشرة الحقوق السياسية توجب تدوين جميع قرارات لجان الإستفتاء فى محاضرها ، ومع ذلك فإن عدم اشتمال المحضر على شئ مما وقع ، أو تقرر فى عملية الإستفتاء ، لا يترتب عليه - بحسب نص هذه المادة - الغاء اجراءات الإستفتاء .

بيد أن ذلك لا ينفى أن القرارات المشار إليها ، وسواء كانت مدونة فى المحاضر أم غير مدونة ، يجوز الطعن فيها بالإلغاء لعدم المشروعية ، أمام محكمة القضاء الإدارى وفقا للقواعد العامة المقررة فى هذا الشأن .

المبحث الرابع
فرز الأصوات واعداد نتائج الإنتخاب واعلانها

تعتبر هذه المرحلة من أخطر مراحل العملية الإنتخابية ، وخاصة إذا كانت النية مبيتة للعبث بإرادة الناخبين وتزوير نتائج الإنتخاب ، وذلك بالتلاعب فى صناديق الإنتخاب بعد تمام عملية

التصويت وقبل فرز الأصوات (١)، ولذلك يحرص المشرع على تقرير جملة من القواعد القانونية التفصيلية لضبط اجراءات الفرز واعلان النتائج بصورة تنتفى معها أية سلطة تقديرية لمن يتولى هذه الإجراءات ، وذلك بهدف التوصل إلى التعبير الصحيح والحقيقى عن الإرادة الشعبية أو بالأحرى ارادة الناخبين ، دون أن يكون لإرادة من يتولون الكشف عنها أية علاقة أو تأثير .

غير أن الأمر لا يحول غالبا بين الإدارة وبين تحقيق مراميها ، نظرا لأن السلطة الإدارية تكاد تنفرد بمباشرة الإجراءات المتصلة بفرز الأصوات واعداد نتائج الإنتخابات واعلانها ، بالرغم من اشتراك ممثلى المرشحين فى بعض هذه الإجراءات ، إذ هو اشتراك بالحضور فقط دون أن تكون لهم أدنى قدر من السلطة ، علاوة على قدرة الإدارة بما لها من مكنات فى التأثير على أعضاء اللجان أو بعضهم بغض النظر عن الجهات التى يتبعونها .

المطلب الأول
فرز الأصوات

تختص لجنة الفرز التى تتكون كما أشرنا سلفا برئاسة رئيس اللجنة العامة وعضوية رؤساء اللجان الفرعية ، وتولى أمين اللجنة العامة أمانتها ، بمباشرة اجراءات فرز الأصوات بعد انتهاء عملية الإقتراع . ووفقا للمادة ١/٣٥ من قانون مباشرة الحقوق السياسية ، تفصل لجنة الفرز فى جميع المسائل المتعلقة بعملية الإنتخاب ، وفى صحة أو بطلان ابداء كل ناخب لرأيه .

(١) راجع فى ذلك : الأستاذ عبد المنجى رجب : المثل الديمقراطية - النظام الانتخابى فى مصر - ١٩٥٢ - ص ٢٠٥ ...

ومن الواضح أن المقصود من هذه الفقرة أن تفصل لجنة الفرز فيما يثيره وكلاء المرشحين ، الذين يحق لهم وفقا للمادة ٣٤ سالفة الذكر حضور لجنة الفرز ، من مشاكل تتصل بعملية الإنتخاب وفى صحة أو بطلان رأى كل ناخب وفقا لنصوص المواد من ٢٨ إلى ٣٣ على نحو ما سلف شرحه ، وذلك بإصدار القرارات اللازمة للفصل فيها ، وهى قرارات ادارية ، وليست من قبيل الأحكام بغض النظر عن استخدام المشرع لإصطلاح " الفصل " بصددها ، ومن ثم فإنها تخضع وفقا للقواعد العامة لرقابة جهة القضاء الإدارى .

يؤكد ذلك ما نصت عليه الفقرة الثانية من ذات المادة ٣٥ بقولها " وتكون مداولات اللجنة سرية ، ويجوز للرئيس أن يامر بإخلاء القاعة أثناء المداولة ، على أنه يجوز دائما لأعضاء لجان الإنتخاب حضور مداولات اللجنة دون أن يكون لهم صوت معدود ، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة ، وفى حالة تساوى الأصوات يرجح رأى الجانب الذى منه الرئيس . وتدون القرارات فى محضر اللجنة وتكون مسببة ويتلوها الرئيس علنا " .

وقد تسنى للقضاء الإدارى فى العديد من الدعاوى الفصل فى بعض الطعون ضد قرارات لجان الفرز ، بوصفها قرارات ادارية ، ومن ذلك حكم محكمة القضاء الإدارى فى ١٩٨١/٣/١٠ فى الطعن ضد قرار رئيس اللجنة ... بإلغاء انتخابات الإعادة لمجلس الشعب "نظرا لما تخلل عملية فرز الأصوات من مهاترات بين المرشحين وتطاولهما على بعضهما وأثارتهما الإعتراضات المتعددة حول سلامة عملية الإنتخاب " الأمر الذى رأى معه رئيس اللجنة مصدر القرار عدم إمكانية الإستمرار فى رئاسة اللجنة وانتهى إلى اصدار قراره المطعون فيه . فبعد أن أشارت المحكمة إلى نص المادة ٣٥ سالفة الذكر قضت بأنه " التزاما بأحكام هذه المادة ، كان حريا باللجنة أن تفصل فى المشاكل المثارة ... بقرارات مسببة تدون فى محضر اللجنة ويتلوها

الرئيس علنا . غير أن البادى أن رئيس الجنة انفرد بإصدار قراره المطعون فيه مخالفا القانون فى اجراءاته وفى غايته مما يجعله فاقدا شرعيته ، ومن ثم جديرا بالإلغاء " (١) .

وبدورها رات محكمة النقض ، فى مجال تقدير المسئولية عن أخطاء لجان الفرز ، أنه إذ تنص " المادة ١٥ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ سنة ١٩٧٢ على أنه : فما عدا المنازعات الإدارية التى يختص بها مجلس الدولة ، تختص المحاكم بالفصل فى كافة المنازعات والجرائم إلا ما استثنى بنص خاص . وبذلك تكون المحاكم هى صاحبة الولاية العامة للقضاء ، فتختص بالفصل فى كافة المنازعات أيا كان نوعها وأيا كان أطرافها ما لم تكن ادارية أو يكون الإختصاص بالفصل فيها مقررا بنص الدستور أو القانون لجهة أخرى استثناء لعله أو لأخرى ، فليست العبرة بثبوت العلة وإنما بوجود النص ، ولازم ذلك أولا : أنه إذا لم يوجد نص فى الدستور أو القانون يجعل الإختصاص بالفصل فى النزاع لجهة أخرى غير المحاكم ، فإن الإختصاص بالفصل يكون باقيا للمحاكم على أصل ولايتها العامة حتى لا يحرم صاحب الحق فيه من التقاضى بشأنه ... ، ثالثا : أن اى عمل يتعلق به حق لأحد لا يتحصن ضد التقاضى ابتغاء حصول صاحب الحق عليه إلا بنص فى الدستور ، لأن الدستور هو الذى كفل حق التقاضى وحق اللجوء إلى القاضى ، ...

لما كان ذلك ، وكان ما خص المجلس (أى مجلس الشعب) بالفصل فيه استثناء هو صحة عضوية أعضائه ، فإن ذلك لا يتعدى صحة العضوية إلى عملية فرز الأصوات التى ناطها القانون رقم ٧٣ سنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية بلجان الفرز ، ونص

(١) محكمة القضاء الادارى فى ١٩٧٩/٦/٢٤ قضية ١٥٤٤ لسنة ٣٣ ق مجلة المحاماه ١ السنة ٥٩ عدد ٥ و ٦ - ١٩٧٩ - وفى ١٩٨٠/٤/٦ قضية ٢٩١ لسنة ٢٦ ق - وفى ١٩٨١/١١/٧ قضية ١٥٢٨ لسنة ٣٣ ق - وفى ١٩٨٤/٧/١٠ قضية ٢٥٨ لسنة ٣٨ ق .

فى المادة ٣٥ منه على أن تفصل لجنة الفرز فى جميع المسائل المتعلقة بعملية الإنتخاب وفى صحة ابداء كل ناخب رأيه أو بطلانه ، ولم يخص الدستور مجلس الشعب بالفصل فى صحة قرارات لجنة الفرز ، وإنما يكون عرض قرار لجنة الفرز على مجلس الشعب عند فصله فى صحة عضوية أعضائه ، لا للفصل فى صحته وإنما كعنصر من عناصر التحقيق فى الطعن الذى ينظره ، شأنه فى ذلك شأن قرار محكمة النقض فيما تجريه من تحقيق فى الطعن . وأى من القرارين - قرار لجنة الفرز وقرار محكمة النقض - يخضع لتقدير المجلس ، ولكن لا يحوز الحجية ولو صدر قرار المجلس بصحة العضوية أو بطلانها على مقتضاه ... فهذه لا تحصنها حجية الأمر المقضى فيه وإنما الذى يحصنها هو أن تكون قد تمت على الوجه المبين بالدستور ، فلا تكون قد خالفت نصا فيه أو نصا فى قانون أحال عليه فى شأنها ، فإذا ما تبين أن أيا منها قد خالف الدستور أو القانون ، فيكون قد فقد سند مشروعيته ، واستحال إلى عمل غير مشروع إذا ما تسبب عنه ضرر ، يستحق معه من اصابة الضرر التعويض عنه طبقا للقانون ، ويكون سبيله للحصول على حقه هو اللجوء إلى قاضيه ...

ولما كان الإختصاص بذلك غير معقود بنص فى الدستور أو القانون لمجلس الشعب أو لأية جهة أخرى استثناء ، ولا يعتبر منازعة ادارية ، فهو باق للمحاكم على أصل ولايتها العامة " (١).

ومع اتفاقنا الكامل مع هذا الحكم من حيث الموضوع وتقرير المسئولية عن أعمال لجنة الفرز وقراراتها غير المشروعة ، إلا أنه يلزم علينا ملاحظة ما يلى :

١ - يتضح من عرض المحكمة لإختصاصات مجلس الشعب والمحاكم ولجان الفرز ، أن ما يصدر عن هذه اللجان ليس من قبيل الأحكام

(١) حكمها فى ١٩٨٣/٢/٢٧ سالف الإشارة .

القضائيــة ذات الحجية ، مثلما هو الأمر بصـدد الأحكـام القضائيــة وقرارات مجلس الشعب بشأن صحة عضوية أعضائها أو بطلانها بحسب مذهب المحكمة ، وإلا ما كان للمحكمة أن تقضى بالمسئوليــة عن هذه الأعمـال الصـادرة من لجان الفـرز بالمخالفـة للقوانيـن .

٢ - وباستبعـــاد طبيعـة العمل القضائـى عن قرارات لجان الفـرز ، ومن باب أولى ودون جدال فإنهـا لا تتمتـع بطبيعـة العمل التشريعـى أو الأعمـال البرلمانيــة لعدم صدورها عن السلطـة التشريعيــة ، وباعتبــار أن هذه اللجان هى - دون شك فـى تقديرنـا - من اللجان الإداريـة مهما كانت طبيعـة أعمالها وبغض النظـر عن عناصـر تشكيلهـا وعملها الأصلـى ، فإن المنازعـة فـى مشروعيـة أعمال هذه اللجان تكون بطبيعـة الحال من المنازعات الإداريـة لصدورهـا من جهات ادارية ، أو حتـى مع اعتبارهـا من اللجان الإداريـة ذات الإختصـاص القضائـى ، فإن المنازعـة فـى أعمالها تخضـع كذلك لإختصـاص جهة القضـاء الإدارى وفقـا للمـادة العاشـرة من قانون تنظيـم مجلس الدولـة .

٣ - بالرغـم مما تقـدم ، ومع ملاحظة أن المحكمة تعتـرف - ولو ضمنـا - بأن أعمال لجان الفـرز هى من قبيـل القرارات ، وإن كانت المحكمة لـم تصـرح بأنهـا قرارات ادارية ، كان يتعيـن علـى المحكمة أن تحيل الدعوى بإعتبارهـا من المنازعات الإداريـة إلى جهة القضـاء الإدارى ، أو على الأقـل عدم الإكتفـاء بالقـول بأن هذا الإختصـاص " لا يعتبـر منازعـة ادارية " دون تأصيـل لـه (١) .

وأخيرا فإنـه بصـدد هذه المرحلـة المتصلـة بفـرز الأصوات ، فإن المـادة الخامسـة عشرة من قانون مجلس الشعب رقـم ٣٨ لسنـة ١٩٧٢ بعـد تعديلهـا بالقـرار بقانـون رقـم ٢٠١ لسنـة ١٩٩٠ ، تقضـى بأن "

---

(١) راجع فـى ذات المعنـى الأستـاذ الدكتـور محمود عاطف البنـا : الوسيـط فـى القضـاء الإدارى - ١٩٨٨ - ص ٢١٩ .

ينتخب عضو مجلس الشعب بالأغلبيـــة المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الإنتخاب ، فإذا كان المرشحان الحاصلان على الأغلبيـــة المطلقة من غير العمال والفلاحيـن أعلن انتخاب الحاصل منهما على أكبر عدد من الأصوات ، وأعيد الإنتخاب فى الدائرة بين المرشحين من العمال والفلاحيـن اللذين حصلا على أكبر عدد من الأصوات على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحيـن ، وفى هذه الحالة يعلن انتخاب الإثنيـن الحاصلين على أعلى الأصوات بشرط أن يكون احدهما على الأقل من العمال والفلاحيـن " .

المطلب الثانـى
اعداد نتائـج الإنتخاب

يختلف اعداد نتائـج الإنتخاب بإختلاف نظم الإنتخابات وأساليب التصويت المعمول بها ، فالأصـل فى نظام الإنتخاب الفردى أن يتم حساب الأصوات وفقـا لقاعدة الأغلبيـــة وهى أبسط وأقدم قواعد نظم الإنتخاب (١) ، والأخذ بهذه القاعدة قد يتم وفقـا لنظام الأغلبيـــة النسبيـــة بأن يجرى الإنتخاب على دور واحد ، بحيث يعتبـر المرشح الحاصل على أكبر عدد من أصوات الناخبيـن هو الفائـز فى هذا الإنتخاب حتى ولو كان عدد الأصوات التى حصل عليها أقل من نصف عدد الأصوات الصحيحة ، كما قد يتم الأخذ بتلـك القاعدة وفقـا لنظـام الأغلبيـــة المطلقة ، وهو النظـام الأكثـر شيوعـا واتفاقـا مع

---

(١) الأستـاذة الدكتـورة سعاد الشرقـاوى : المرجع السابـق - ص ٨٧ وما بعدها .

وراجع فى طرق اعداد نتائج الانتخاب فى مختلف الأنظمة الانتخابيـة عموما

الدكتور محمود عيد : نظام الأنتخاب فى التشريـع المصرى والمقارن - رسالة دكتـوراه - القاهرة ١٩٤١ .

الدكتـور مصطفـى عفيفـى : المرجع السابـق - ص ٣٣ وما بعدها .

الدكتـور صلاح الدين فوزى : المرجع السابـق - ص ٤٨ وما بعدها .

علاوة على الدراسة الحديثة للزميل الأستـاذ الدكتـور عبد الغنى بسيونـى : أنظمة الانتخاب فى مصر والعالـم - ١٩٩٠ - ص ٤٤ وص ١٢٤ وما بعدها .

مقتضيات المبدأ الديمقراطى ، وبمقتضاه يتم الإنتخاب على دورين بحيث لا يعتبر المرشح فائزا من الدور الأول إلا إذا حصل وحده على الأغلبية المطلقة للأصوات الصحيحة ، فإذا لم يحصل أحد المرشحين على هذه الأغلبية أعيدت الإنتخابات مرة ثانية بين المرشحين - جميعهم أو أكثرهم حصولا على أصوات بنسبة محددة بحسب ما يقرره المشرع وهو الأمر الغالب - ويكتفى فى الدور الثانى بالحصول على الأغلبية النسبية .

أما فى نظم الإنتخاب بالقائمة ، وكذلك فى النظم المختلطة التى تجمع بينهما ، فإن حساب الأصوات يكون أكثر تعقيدا ، وخاصة فى حالة الأخذ بنظام القائمة النسبية أو التمثيل النسبى ، حيث يستلزم الأمر القيام بعمليات حسابية تهدف إلى تحقيق عدالة مجردة ، ولو كان من شأنها تشويه طبيعة الإنتخاب (١) .

وقد أخذت مصر منذ بداية عهدها الدستورى بنظام الإنتخاب الفردى بالأغلبية المطلقة ، وذلك بصدد انتخاب أعضاء السلطة التشريعية فيها ، ولكن المشرع رأى عام ١٩٨٣ أن يأخذ بنظام الإنتخاب بالقائمة النسبية ابتداء من انتخابات عام ١٩٨٤ وذلك وفقا للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ الصادر فى أول أغسطس ١٩٨٣ . (٢)

---

(١)راجع فى التفاصيل الأستاذة الدكتورة سعاد الشرقاوى : المرجع السابق - ص ١١٢ .

(٢) راجع فى انتقادات اصطلاح نظام القائمة النسبية وغيره ، والخلاف بين أنصار هذا النظام والنظام الفردى :
الأستاذ الدكتور عبد الحميد متولى : نظرات فى أنظمة الحكم سالف الذكر - ص ٤٧٧ وما بعدها .
الأستاذة الدكتورة سعاد الشرقاوى : المرجع السابق - ص ٣١٦ وهى ترى أن النظام المشار إليه هو نظام مختلط .

وبالرغم من اتفاق غالبية الفقه حول " مثالية " نظام الإنتخاب بالقائمة وفقا لقواعد التمثيل النسبي ، لما يترتب عليه من عدم اهدار أصوات الأقلية من الناخبين ومن ثم ضمان التمثيل الحقيقي لهم في السلطة التشريعية ، علاوة على عدالة توزيع مقاعد البرلمان ، وغير ذلك من مزايا يحققها هذا النظام ، إلا أنه ثبت في مصر عدم ملاءمة هذا النظام لواقع وظروف المجتمع المصرى من ناحية ، وعدم اتفاقه - من ناحية أخرى - مع روح النظام الدستورى والقانوني السائد والمستقر في مصر ، حيث تم الطعن في دستورية كافة الأنظمة القانونية القائمة على نظام الإنتخاب بالقوائم النسبية منذ عام ١٩٨٣ ، وقضى فيها بعدم دستورية بعض أحكامها (١) ، مما دفع المشرع إلى العودة مرة أخرى إلى نظام الإنتخاب الفردى ، والتخلي عن الأخذ بنظام الإنتخاب بالقوائم ، وذلك من خلال تعديل قانوني مجلس الشعب ومباشرة الحقوق السياسية بالقرارين بقانون رقمي ٢٠١ و ٢٠٢ لسنة ١٩٩٠ .

ويرجع السبب الرئيسي، من الناحية الموضوعية ، في النزاع الذى نشب عام ١٩٨٩ حول صحة عضوية بعض أعضاء مجلس الشعب ، إلى اسلوب اعداد نتائج الإنتخاب وفقا للمادة ٣٦ من قانون مباشرة الحقوق السياسية قبل تعديلها الأخير (٢) ، حيث كانت تنص في

(١) المحكمة الدستورية العليا في ١٩٨٧/٥/١٦ في الدعوى ١٣١ لسنة ٦ ق دستورية ، وفي ١٩٩٠/٥/١٩ الدعوى ٣٧ لسنة ٣٩ ق .
وحول مدى اتفاق هذه الأنظمة مع الدستور راجع :
الأستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : المرجع السابق ص ٢٨٥ .
الأستاذ الدكتور عبد الحميد متولي : نظرات في أنظمة الحكم سالف الذكر - ص ٥٠٥ .
الدكتور محمد ماهر أبو العينين : المرجع السابق ص ٩٠٢ .
وعلى خلاف ذلك راجع محكمة القضاء الأدارى في ١٩٨٤/٥/٨ قضية ٣٦٠٨ لسنة ٣٨ ق .

(٢) تم استبدال هذه المادة بالقانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٧ - الجريدة الرسمية عدد ٧ تابع (أ) في ١٩٨٧/٢/١٢ ، ثم عدلت بعد ذلك بالقرار بقانون ٢٠٢ لسنة ١٩٩٠ الصادر في ١٩٩٠/٩/٢٩ حيث تم الغاء الفقرة الثانية من هذه المادة بكاملها .

نقرتها الثانية (الملغاة) بأنه فى حالة الإنتخاب لعضوية مجلس الشعب تتولى لجنة اعداد نتيجة الإنتخابات المشكلة طبقا للفقرة الأخيرة من المادة ٢٤ (الملغاة) (١) المهام التالية :

١ - حصر الأصوات التى حصل عليها كل حزب تقدم بقائمة على مستوى الجمهورية ، وكل مرشح للإنتخاب الفردى .

٢ - تحديد الأحزاب التى يجوز لها وفقا للقانون أن تمثل بمجلس الشعب ، والمرشح للإنتخاب الفردى الذى حصل على الأغلبية المطلوبة من الأصوات .

٣ - توزيع المقاعد فى كل دائرة انتخابية ، وذلك على الوجه المبين فى نفس المادة .

وبالنظر إلى ما أثارته أعمال هذه اللجنة من خلاف شديد ، فإنه يتعين علينا أن نحدد طبيعة هذه اللجنة من حيث تشكيلها واختصاصاتها ، علاوة على طبيعة الأعمال الصادرة عنها .

أولا - تشكيل لجنة اعداد نتيجة الإنتخابات:

وفقا للفقرة الأخيرة من المادة ٢٤ من قانون مباشرة الحقوق السياسية - قبل الغائها - " تشكل بقرار من وزير الداخلية لجنة من ثلاثة أعضاء برياسة أحد مساعدى وزير الداخلية لإعداد نتيجة الإنتخابات طبقا لما تنص عليه الفقرة الثانية من المادة ٣٦ ، على أن يكون من بينهم أحد أعضاء الهيئات القضائية بدرجة رئيس بالمحاكم الإبتدائية على الأقل " (٢) .

---

(١) ألغيت هذه الفقرة كذلك بالقرار بقانون رقم ٢٠٢ لسنة ١٩٩٠ سالف الإشارة حيث جاء بتعديل شامل للمادة ٢٤ المشار إليها .

(٢) راجع قرار وزير الداخلية رقم ٢٩٣ لسنة ١٩٨٤ - الوقائع المصرية فى ١٩٨٤/٤/٤ عدد ٨٢ تابع ، كذلك قراراته رقم ١٤٢ لسنة ١٩٨٧ و ٢٧٩ لسنة ١٩٨٧ بشأن ادارة لجان الإنتخاب لعضوية مجلس الشعب ، و٣١٤ لسنة ١٩٨٧ بتشكيل لجنة اعداد نتائج الإنتخاب ، مع ملاحظة أن قراره رقم ٦٤٢٧ لسنة ١٩٩٠ بشأن انتخابات مجلس الشعب الأخيرة قد خلا من تشكيل هذه اللجنة بعد الغائها .

ومن الجلى تماما أنه وفقا للمعيار الشكلى فإن لجنة عداد نتيجة الإنتخابات تعد لجنة ادارية ، حيث يصدر قرار تشكيلها من وزير الداخلية ويرأسها مساعده ، بغض النظر عن أنها تضم فى عضويتها أحد أعضاء الهيئات القضائية ، إذ الهدف من تشكيل هذه اللجنة معاونة وزير الداخلية فى الإعداد لقرار اعلان نتيجة الإنتخاب ، ومساهمة أحد أعضاء الهيئات القضائية فى أعمال هذه اللجنة لبيان الرأى القانونى بصدد ما قد يثور أمامها من مشكلات .

ثانيا : اختصاصات لجنة اعداد نتيجة الإنتخابات :

بالرجوع إلى نص المادة ٣٦ من قانون مباشرة الحقوق السياسية والمادة ١٧ من قانون مجلس الشعب، وقرارات وزير الداخلية بإجراءات ترشيح وانتخاب أعضاء مجلس الشعب وادارة لجان هذا الإنتخاب عامى ١٩٨٤ و ١٩٨٧ (١) ، والصادرة بمناسبة اجراء الإنتخابات التشريعية فى هذين العامين ، يمكن تلخيص اختصاصات لجنة اعداد نتيجة الإنتخابات بما يلى :

١ - تلقى النتائج التى جمعتها اللجان الرئيسية.

٢ - حصر الأصوات التى حصل عليها كل حزب تقدم بقائمة ، للتحقق من حصول كل منها على نسبة ٨٪ من مجموع الأصوات الصحيحة التى أعطيت على مستوى الجمهورية ، ومن ثم تحديد الأحزاب التى يجوز لها وفقا للقانون أن تمثل بمجلس الشعب ، واستبعاد الحزب الذى لم يحصل على هذه النسبة وبالتالى لا يحق له أن يمثل بمجلس الشعب.

وكذلك تحديد من حصل على الأغلبية المطلوبة من المرشحين للإنتخاب الفردى لعضوية مجلس الشعب ، والدوائر التى يعاد الإنتخاب فيها لعدم حصول أحد من هؤلاء المرشحين على هذه الأغلبية ، وذلك بين المرشح الحاصل على أكثر الأصوات والمرشح التالى له فى عدد الأصوات .

(١) القرارات المشار إليها فى الهامش السابق .

٣ - توزيع المقاعد فى كل دائرة على الأحزاب التى استوفت نسبة الـ ٨٪ وذلك بنسبة عدد الأصوات الصحيحة التى حصلت عليها قائمة كل حزب إلى مجموع ما حصلت عليه قوائم هذه الأحزاب من أصوات صحيحة فى ذات الدائرة .

٤ - توزيع المقاعد المتبقية بعد ذلك على القوائم الحاصلة على أصوات زائدة لا تقل عن نصف المتوسط الإنتخابى للدائرة ، على أن تعطى كل قائمة مقعدا تبعا لتوالى الأصوات الزائدة ، وإلا أعطيت المقاعد المتبقية لقائمة الحزب الحاصل على أكبر الأصوات على مستوى الجمهورية .

٥ - تستكمل نسبة العمال والفلاحين من قائمة الحزب الحاصل على أقل عدد من الأصوات يسمح بتمثيله فى مجلس الشعب ، ثم من قائمة الحزب الذى يزيد عنه مباشرة ، وذلك عن كل دائرة على حدة .

٦ - تقوم بإعداد مشروع النتيجة النهائية للإنتخابات ، وتحرير محضر بكافة الإجراءات التى اتخذتها ، على أن تعرض النتيجة على وزير الداخلية لإعتمادها واصدار قرار بالنتيجة العامة للإنتخابات خلال الثلاثة أيام التالية .

وبتحليل هذه الإختصاصات لتحديد طبيعتها من حيث الموضوع ، نلاحظ على الفور أنها ليست من الأعمال التشريعية أو البرلمانية ، كما أنها بطبيعة الحال ليست من الأعمال القضائية أو الولائية التى يمارسها القضاء ، ولكن هل يعنى ذلك أنها من الأعمال الإدارية ؟

يتعين فى البداية ملاحظة أن نشاط السلطة الإدارية من حيث الموضوع ، يتمثل وفقا للمواد ١٤٤ و ١٤٥ و ١٤٦ من الدستور الحالى ، فى تنفيذ القوانين ، وحماية النظام العام من خلال مباشرة وظيفة الضبط الإدارى ، وتوفير الحاجات العامة والخدمات الضرورية لأفراد المجتمع عن طريق المرافق العامة .

ومن غير شك أن أعمال لجنة اعداد نتيجة الإنتخاب واختصاصاتها لا تتصل بأى من وظيفتى الضبط الإدارى أو المرافق العامة ، فى حين أنه يمكن اعتبارها من الأعمال التى تهدف إلى وضع القوانين موضع التنفيذ ، ومن ثم تكون لهذه الأعمال أو بالأحرى الإختصاصات الطبيعة الإدارية .

وتنفيذ القوانين لا يعنى اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذها تنفيذا حرفيا ، إذ أن هذا المفهوم لا يتسم بالدقة أو الشمول ، ذلك أن مهمة تنفيذ القوانين الملقاه على عاتق السلطة الإدارية تعنى أكثر من ذلك بكثير ، إذ قد يتطلب الأمر القيام بأعمال مادية أو قانونية مختلفة لضمان وضع القانون موضع التنفيذ ، فمن الثابت أنه من المستحيل تصور التنفيذ المادى للقانون وتطبيقه بصورة آلية بحيث لا يكون للإدارة أى دور ايجابى فى هذا الشأن .

ومن هنا فمن المستقر عليه أن تنفيذ القوانين يوجب على الإدارة بسط قواعد القانون الذى تعمل على تنفيذه ، بما يكفل اعداده بما يحتويه من مبادئ وقواعد قانونية ليكون صالحا للتطبيق فى مجمل النظام القانونى للدولة وذلك بتحديد نطاق تطبيق القواعد التشريعية المتصلة بذات الموضوع والتنسيق بينها لإزالة كل ما من شأنه أن يؤدى إلى التصادم والتعارض بين أحكامها ، خاصة وأن المشرع لا يسعفه الوقت غالبا لمراعاة ذلك ، مما يتعين معه على السلطة الإدارية أن تتولاه مستعينة فى ذلك بنية المشرع وموضوع القانون والهدف منه والبواعث التى يرغب فى تحقيقها ، مع ملاحظة عدم المساس بالحقوق والحريات التى كفلها الدستور بأى صورة من الصور ، وهى مهمة دقيقة فى كثير من الحالات ، سيما إذا تباينت الأهداف مع وحدة الموضوع (١)

(١) فى تفاصيل ذلك راجع مؤلفنا : اللوائح الادارية وضمانة الرقابة القضائية - ١٩٨٢ - ص ٢١٩ وما بعدها .

ومن هذا المنطلق واستنادا إلى ما تنص عليه المادة ٥٦ من قانون مباشرة الحقوق السياسية ، من أنه " على الوزراء كل فيما يخصه تنفيذ هذا القانون ، ولوزير الداخلية اصدار اللائحة التنفيذية له .. " صدرت قرارات وزير الداخلية بتشكيل اللجنة المختصة بإعداد نتيجة الإنتخاب لعضوية مجلس الشعب وتحديد اختصاصاتها ومراحل أداء عملها ، متضمنة على نحو ما سلف ذكره ، مراعاة استكمال نسبة العمال والفلاحين التى يستلزمها الدستور فى المادة ٨٧ منه فى أعضاء مجلس الشعب من قائمة الحزب الحاصل على أقل عدد من الأصوات يسمح بتمثيله فى مجلس الشعب ، ثم من قائمة الحزب الذى يزيد عنه مباشرة ، وذلك عن كل دائرة على حدة ، وذلك وفقا لنص المادة ١٧ من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ والمعدلة بالقانون ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ثم بالقانون ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ .

وإذ قامت لجنة اعداد نتيجة الإنتخاب الذى جرى عام ١٩٨٧ بتنفيذ ذلك ، تقدم البعض - ممن لم يعلن انتخابهم نتيجة تخطيهم فى الترتيب الوارد بقوائم الأحزاب التى تم ترشيحهم من خلالها ، حيث أعلن انتخاب من يليهم فى هذه القوائم التزاما بالمادة السابعة عشرة من قانون مجلس الشعب سالفة الذكر - بالطعن ضد قرار وزير الداخلية بإعلان نتيجة الإنتخاب لعدم التزامه بترتيب الأسماء طبقا لورودها فى قوائم الأحزاب ، وقدم الطعن إلى محكمة القضاء الإدارى ضد السيدين/ وزير الداخلية ورئيس لجنة اعداد نتيجة الإنتخابات بوزارة الد اخلية (١) .

(١) راجع أحكام محكمة القضاء الإدارى فى ١٩٨٧/٤/٢١ فى الدعوى ٣٤٥٣ لسنة ٤١ ق و٣٤٨٣ لسنة ٤١ ق ضد وزير الداخلية ورئيس لجنة اعداد نتيجة الإنتخاب ، وفى الدعوى ٣٣٨٥ لسنة ٤١ ق ضد وزير الداخلية .

وقد صدرت أحكام محكمة القضاء الإدارى فى هذا الطعن والطعون المماثلة بتاريخ ١٩٨٧/٤/٢١ ، وذلك بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه فيما تضمنه من عدم الالتزام بالترتيب الوارد بالقوائم الحزبية واستكمال نسبة العمال والفلاحين من هذه القوائم ، ومن ثم سارعت هيئة قضايا الدولة بالطعن ضد هذه الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا وذلك فى ١٩٨٧/٤/٢٣ ، حيث صدر حكمها بعد ذلك فى ١٩٨٩/٤/٢٩ ، وفيه قضت بعد استعراض كافة النصوص القانونية المنظمة لعملية انتخاب مجلس الشعب وكيفية احتساب الأصوات وذلك فى قانونى مباشرة الحقوق السياسية ومجلس الشعب ، بأن القانونين " قد اتحدا موضوعا على نحو ينتظمهما معا عقد واحد ، وبذا يتسايران أن ائتلفا ، ويتناسخان أن اختلفا ، حيث يلغى اللاحق منهما السابق تبعا لوحدة الموضوع ، ولا يكون ثمة محل فى هذا الصدد لأعمال قاعدة الحكم الخاص والحكم العام حتى يصح القول بأن الخاص منهما يقيد العام فيهما سواء كان سابقا عليه أو لاحقا له (وهى الحجة التى استندت إليها هيئة قضايا الدولة لتطبيق النص الوارد فى المادة ١٧ من قانون مجلس الشعب بإعتباره - أى القانون - من النصوص الخاصة التى تقيد النصوص العامة الواردة فى قانون مباشرة الحقوق السياسية) ، فهذا القول لا يستقيم فى معرض أحكام ذات موضوع واحد هو مجلس الشعب حيث تتسق جميعها تحت مظلة موضوعها ، فلا تتنافر فيما بينها ولا تتبعض فى وحدتها ، لأن العبرة فى كون الحكم القانونى عاما أو خاصا هى بموضوعه وليس بموضع وروده ...

ومن حيث أنه يؤخذ كذلك من استعراض أحكام كل من القانونين رقمى ٧٣ لسنة ١٩٥٦ و ٣٨ لسنة ١٩٧٢ المشار إليهما وتعديلاتهما ، أن الفقرة الثالثة من المادة الرابعة عشرة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ معدلة بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ كانت تنص على أستكمال نسبة العمال والفلاحين من الحزب صاحب القائمة

الحاصلة على أقل عدد من الأصوات ، ثم نصت بعد ذلك الفقرة الثانية من المادة (٣٦) من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ معدلة بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٨٤ على أن يكون استكمال هذه النسبة من قائمة الحزب الحاصل على أقل عدد من الأصوات ثم من قائمة الحزب الذى يزيد عليه مباشرة ، وبذلك يكون المشرع قد أعاد تنظيم كيفية استكمال نسبة العمال والفلاحين على نحو لا يقف الإستكمال عند الحزب صاحب القائمة الحاصلة على أقل عدد من الأصوات وإنما يتعداه أن لم يغطها إلى الحزب الذى يزيد عليه مباشرة ، مما ينطوى ، اعمالا لحكم المادة (٢) من القانون المدنى ، على نسخ ضمنى للحكم الوارد قبلئذ فى الفقرة الثالثة من المادة السابعة عشرة من القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ معدلة بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، وهذا النسخ يؤدى إلى زوال ذلك الحكم المنسوخ منها ، فلا يعود ثانية بتعديل الفقرة الثانية من المادة (٣٦) من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بمقتضى قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٧ تعديلا خلا من ايراد الحكم الناسخ له من قبل ، لأن الحكم المنسوخ وقد زال بالنسخ لا يبعث ثانية دون نص يحييه ، ولأن الحكم الناسخ إذا أوقع النسخ فى حينه فقد استنفذ غرضه فيما تضمنه من الغاء الحكم المنسوخ وإذا استبدل به المشرع حكما آخر فقد أوجب هذا الحكم البديل حتى يتم الغاؤه بدوره وهو ما حدث بعدم النص عليه ثانية عند تعديل المادة (٣٦) من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بمقتضى قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٧ وبالتالى فإنه لا مناص من رفع الإلتزام الخاص بإستكمال نسبة العمال والفلاحين سواء عن كاهل الحزب الحاصل على أقل عدد من الأصوات أو عن عاتق الحزب الذى يزيد عليه مباشرة .

ومن حيث أن المادة (٨٧) من الدستور أو جبت أن يكون نصف أعضاء مجلس الشعب من العمال والفلاحين ، كما أن الفقرة الثانية من المادة السابعة عشرة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس

الشعب المعدل بالقانـون رقم ١١٤ لسنـة ١٩٨٣ ألزمب الجهة المختصة ، فـى اعلان نتيجـة الإنتخابـات ، بترتيـب الأسمـاء طبقـا لورودها بقوائـم الأحزاب مع مراعاة نسبـة الخمسين فـى المائـة المقررة للعمال والفلاحيـن عن كل دائـرة على حدة ، إلا أنـه ازاء نسخ الحكـم المنظم لكيفيــة استكمـال تلك النسبـة ، على ما سلف ، فلا منـاص من تدخل المشرع لوضـع قاعدة تكفـل الحفـاظ على النسبـة المتطلبـة دستوريـا وقانونـا ، وهو ما لا يتأتـى إلا بقانـون وليـس بـأداة أدنى لتعلـق الأمر بحقوق عامة كفلهـا الدستـور " (١) .

ومن الجلى أن الخلاف الموضوعى بيـن هيئة قضايـا الدولة والمحكمة الإداريـة العليـا كان يكمن فـى اصرار الهيئـة على استمـرار سريان ونفـاذ المـادة ١٧ من قانون مجلس الشعب فيمـا تضمنتـه من تنظيـم لكيفيــة استكمـال نسبـة الخمـسين فـى المائـة المقررة دستوريـا للعمـال والفلاحيـن ، وذلك من خلال التمسـك بقاعـدة أن الحكم الخاص يقيـد الحكم العـام ولا يلغيـه ، أى بمعنـى آخر قاعدة تقييـد العـام بواسطـة الخاص ، فـى حين أن المحكمة الإداريـة ترى أن هذا النص الوارد فـى قانون مجلس الشعب لـم يعد ساريـا أو نافـذا ، وذلك بالتمســك بقاعـدة أن النص اللاحق ينسـخ السابـق فيمـا يقع بينهمـا من تعارض ، علاوة على أن من شأن تنظيـم نفس الموضوع من جديد الغاء التنظيـم القديم ضمنـا ولو انتفـى التعـارض بينهمـا ، حيث تنص المـادة الثانيـة من التقنيــن المدنى الحالى - والتـى استنـدت إليهـا المحكمة - على أنه " لا يجوز الغاء نص تشريعـى إلا بتشريــع لاحق ينص صراحة على هذا الإلغـاء ، أو يشتمـل على نص يتعـارض مع نص التشريــع القديم ، أو ينظـم من جديد الموضوع الذى سبـق أن قـرر قواعده ذلك التشريــع " .

(١) المحكمة الإداريـة العليـا فـى ١٩٨٩/٤/٢٩ فـى الطعون ١٩٠٠ و ١٩٢٠ و ١٩٢٢ لسنـة ٣٣ ق .

وحقيقة الأمر - فى تقديرنا - تتمثل فى تكييف ما جاء به القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٨٤ من تعديل فى المادة ٣٦ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ على نحو دقيق . فمن الواضح أن هذا القانون لم يأت بتنظيم جديد شامل للموضوع وإلا ما اقتصر الأمر على تعديل بعض النصوص والإبقاء على النصوص الأخرى ، كما أننا لا نرى فيما جاء فى هذا القانون نسخا لنص المادة ١٧ من قانون مجلس الشعب كما قضت بذلك المحكمة الإدارية العليا ، علاوة على أنه لا حاجة للتمسك بقاعدة تقييد العام بواسطة الخاص كما أصرت على ذلك ادارة قضايا الدولة ، إذ المنطلق فى الموقفين أن هناك تعارضا بين المادة ١٧ من قانون مجلس الشعب والمادة ٣٦ من قانون مباشرة الحقوق السياسية قبل تعديلها ، وهو منطلق غير صحيح بالمرة .

فالتعارض يفترض استحالة تطبيق النصوص المتعارضة فى آن واحد ، وهو الأمر الذى لا يقع فى تقديرنا بين النصوص سالفة الذكر ، إذ كل ما فى الأمر أن المشرع عندما قرر التعديل الوارد فى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٨٤ بصدد المادة ٣٦ من قانون مباشرة الحقوق السياسية ، وذلك قبل الغاء هذا التعديل بمقتضى قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٧ ، لاحظ أن من المحتمل وفقا للمادة ١٧ من قانون مجلس الشعب ، أن لا تكفى قائمة الحزب الحاصل على أقل عدد من الأصوات فى الإنتخابات لتغطية النسبة المقررة دستوريا للعمال والفلاحين فى عضوية مجلس الشعب، ومن ثم رأى استكمال القاعدة الواردة فى المادة ١٧ المشار إليها بالنص على أنه إذا تحققت الحالة التى أشرنا إلى احتمال وقوعها فإنه يتعين استكمال النسبة من قائمة الحزب الذى يزيد عن الحزب الأقل عددا مباشرة ، وهو أمر منطقى لا جدال فيه ولا حاجة للنص عليه ، ومع ذلك أراد المشرع حسمه تجنبا لأية منازعة مستقبلية فى ذلك . إلا أنه فى كل الأحوال لا يمكن القول بوجود تعارض بين النصين المشار إليهما ، حيث يتضمن النص الوارد فى المادة ٣٦ بعد تعديلها

بالقانون ٤٦ لسنة ١٩٨٤ ذات الحكم الوارد فى نص المادة ٨٧ من قانون مجلس الشعب ويستغرقه ، وعليه لا يمكن ولا مبرر للرجوع إلى قواعد إزالة التعارض بين النصوص سواء قاعدة أن النص الخاص يقيد العام أم قاعدة أن النص اللاحق ينسخ السابق ، وتبعا لما تقدم فليس هناك أى نسخ ولا أى تقييد حيث لا تعارض فى الأصل ، ومن ثم فإن إلغاء التعديل الذى أورده القانون ٤٦ لسنة ١٩٨٤ الذى تم من خلال القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٧ وذلك بخلوه من ذلك النص الذى كان واردا فى الفقرة الثالثة من المادة ٣٦ من القانون ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بمباشرة الحقوق السياسية ، لا يمس من قريب أو بعيد نص المادة ١٧ من قانون مجلس الشعب الذى كان وظل قبل وبعد صدور القانون ٤٦ لسنة ١٩٨٤ ومن بعده القرار بقانون ٢ لسنة ١٩٨٧، نافذا وساريا وملزما للسلطة الإدارية عندما تتولى وضع القوانين المتصلة بإنتخاب أعضاء مجلس الشعب موضع التنفيذ.

يؤكد ذلك أن الأخذ بما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا فى هذا الحكم يؤدى إلى نتيجة غاية فى الخطورة وهى اهدار حكم دستورى ونص صريح به هو نص المادة ٨٧ منه وذلك دون اتباع الطريق لتعديل الدستور أو الغاء أحكامه أو بعضها ، مما يصم أى عمل من شأنه اهدار الدستور على هذا النحو بعيب عدم الدستورية حتى ولو تمثل هذا العمل فى أحد الأحكام القضائية .

وهذا ما تحقق بنزول محكمة القضاء الإدارى على مقتضى حكم المحكمة الإدارية العليا المشار إليه ، حيث أصدرت حكمها فى الموضوع بتاريخ ١٩٩٠/٣/٢٠ ، وفيه قضت بأنه " من حيث أن المدعى يطلب الحكم بإلغاء القرارين الصادرين من لجنة اعداد نتيجة انتخابات مجلس الشعب ووزير الداخلية

ومن حيث أن سند الدعوى يكمن فى أن المادة ٣٦ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ والمعدل بالقانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٧ أسقطت النص على استكمال نسبة العمال والفلاحين من قائمة الحزب الحاصل على أقل الأصوات وأن ذلك يعد الغاء صريحا لذلك الحكم والغاء ضمنيا لحكم الفقرة الثالثة من المادة ١٧ من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ .

ومن حيث أن هيئة قضايا الدولة تدفع الدعوى على سند من القول بأن القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٧ لم ينص صراحة أو ضمنا على تعديل أى حكم ورد فى القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ خاصة وأن القرار بقانون المشار إليه لم يعالج استكمال نسبة العمال والفلاحين بطريقة مغايرة للمادة ١٧ من قانون مجلس الشعب كما لم يأت بحكم يناقض حكم تلك المادة ... " .

وحيث أن التعديل الأخير للمادة ٣٦ بالقرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٧ قد تضمن " حذفا لحكم من احكام توزيع المقاعد لمجلس الشعب على القوائم الحزبية ، هو المتعلق بإستكمال نسبة العمال والفلاحين من قائمة الحزب الحاصل على أقل الأصوات ، الأمر الذى يدلل وبغاية الوضوح أن مصدر القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٧ قصد من اصداره أن يضع أحكاما جديدة فيما يتعلق بإنتخابات مجلس الشعب خاصة وأن الإصدار جاء لاحقا للتعديل الذى أدخل على المادة ١٧ من قانون مجلس الشعب ... مما يدل على نسخ ما هو وارد بالفقرة المذكورة ... وبالتالى فإن اسقاط حكم استكمال نسبة العمال والفلاحين من قائمة الحزب الحاصل على أقل الأصوات ، يترتب عليه نسخ ما ورد بالفقرة الثالثة من المادة ١٧ المشار إليها، أما ما أثير من أن القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٧ لم ينص صراحة على النسخ فذلك مردود عليه بأن اعادة تنظيم أمر من الأمور تنظيما مغايرا لما

كان عليه وضعه القانونى قبل اعادة تنظيمه يتضمن بالضرورة الغاء كل نص فى أى قانون ينظم الموضوع ذاته تنظيما مغايرا " . (١)

ثالثا - الطبيعة القانونية لأعمال لجنة اعداد نتيجة الإنتخابات:

بعد أن حددنا طبيعة اختصاصات لجنة اعداد نتيجة الإنتخاب ، وتبين لنا أن هذه اللجنة تعد من اللجان الإدارية من حيث تشكيلها وكذلك من حيث اختصاصها ، يبقى السؤال الأهم وهو تحديد الطبيعة القانونية لأعمال هذه اللجنة ، إذ ينبنى على الإجابة على هذا السؤال التعرف على مدى امكانية الطعن ضد هذه الأعمال بعدم المشروعية والجهة المختصة بنظر مثل هذا الطعن .

وبتحليل أحكام القضاء الإدارى فى هذا الصدد يتبين بوضوح أن القضاء الإدارى يرى أن أعمال هذه اللجنة هى من الأعمال الإدارية ، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن " اللجنة الثلاثية المختصة بإعداد نتيجة الإنتخاب ، هى لجنة أستحدثت بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٨٤ ، لأن طبيعة نظام الإنتخاب بالقوائم الحزبية واجراءاته تتطلب وجود هذه اللجنة بالإضافة إلى اللجان الفرعية والعامة والرئيسية ... ومن حيث أن البادى مما سبق أن عمل اللجنة الثلاثية والمهام التى تقوم بها لا تتصل بصميم العملية الإنتخابية ذاتها من تصويت وفرز للأصوات ، وإنما يبدأ عملها بعد انتهاء عملية الإنتخاب بمعناها الدقيق ... ولا ريب أن ما تقوم به هذه اللجنة من مهام واختصاصات هى أعمال وتصرفات ادارية محضة ... " (٢).

---

(١) حكمها فى ١٩٩٠/٣/٢٠ قضية ٣٤٢٢ لسنة ٤١ ق

(٢) المحكمة الادارية العليا فى ١٩٨٥/٥/٢٥ قضية ٣٠٩٦ لسنة ٣٠ ق ،المجموعة السنة ٣٠ عدد ٢ رقم ١٧٦ ص ١١٦٣ - وفى ١٩٨٩/٤/٢٩ سالف الذكر .

وواضح أن قضاء المحكمة الإدارية العليا فى اعتبار أعمال لجنة اعداد نتيجة الإنتخاب من التصرفات والأعمال الإدارية المحضة ، يقوم على أساس أنها - أى هذه الأعمال - " لا تتصل بصميم العملية الإنتخابية ذاتها ، وأنها تبدأ بعد انتهاء عملية الإنتخاب بمعناها الدقيق " ، وهو أساس يخالف تماما المستقر عليه من أن عملية الإنتخاب لا تنتهى إلا بعد الإعلان عن النتيجة العامة للإنتخاب . ويبدو أن المحكمة تقصد بعملية الإنتخاب مرحلة الإقتراع أو التصويت ، وهى مجرد مرحلة من مراحل عملية الإنتخاب ، تتلوها مرحلة أو مراحل أخرى تنتهى بإعلان النتيجة العامة للإنتخاب ، ومن ثم يغدو غير صحيح القول بأن أعمال لجنة اعداد نتيجة الإنتخاب لا تتصل بصميم العملية الإنتخابية ذاتها إذ تبدأ بعد انتهاء هذه العملية ، فإذا كانت هذه الأعمال كذلك ، فبم تتصل أعمال تلك اللجنة ؟ .

من الجلى فى تقديرنا أن هناك ارتباطا وثيقا بين أعمال لجنة اعداد نتائج الإنتخاب والقرار الصادر من وزير الداخلية بإعلان النتيجة العامة للإنتخاب ، بحيث تنصرف طبيعة هذا القرار إلى أعمال هذه اللجنة ، فإذا اعتبرنا أن قرار الوزير بإعلان نتيجة الإنتخاب من الأعمال الإدارية كانت أعمال اللجنة كذلك ، أما إذا سلمنا - وهذا ما نعتقده وما استقر عليه القضاء كما سيلى - بأن قرار وزير الداخلية فى هذا الصدد ليس تعبيرا عن ارادة الإدارة وإنما هو تعبير عن ارادة الناخبين ، وبالتالى لا يعد هذا التصرف من قبيل الأعمال أو القرارات الإدارية ، تعين كذلك عدم الإعتداد بهذه الطبيعة لأعمال لجنة اعداد نتائج الإنتخاب . ويتفق هذا الرأى مع مذهب محكمة القضاء الإدارى التى قررت صراحة أن " الإجراءات والإختصاصات التى تباشرها اللجنة ما يعقبها من صدور قرار وزير الداخلية بإعلان نتيجة الإنتخاب يشكلان مرحلة واحدة متكاملة وبالتالى فإن الطعن فى الإجراءات التى تباشرها لجنة اعداد نتيجة الإنتخاب ينصرف إلى

قرار وزير الداخلية بإعلان نتيجة الإ نتخاب، وهو ما يخرج عن نطاق الإختصاص الولائى لمحاكم مجلس الدولة ، إذ ناطه الدستور فى المادة ٩٣ منه بمجلس الشعب ، وهو الأمر الذى يتعين معه القضاء بعدم اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بنظر هذه الدعوى " (١) .

من ناحية أخرى ، يستلزم تحديد الطبيعة القانونية لأعمال لجنة اعداد نتيجة الإنتخاب ، معرفة ما إذا كانت هذه الأعمال الصادرة تنفيذا للإختصاصات التى سبق ذكرها ، تعد من الأعمال القانونية أم من الأعمال المادية ، وبالتالى مدى قابلية هذه الأعمال للطعن ضدها بالإلغاء لعدم المشروعية .

والواقع أننا إذ نتفق مع مذهب محكمة القضاء الإدارى الذى أوضحناه سلفا ، فإنه لا يسعنا إلا اعتبار هذه الأعمال من قبيل الإجراءات التمهيدية والتى لا أثر قانونى لها بذاتها ، حيث يتحقق الأثر القانونى بعد صدور العمل القانونى الذى تمهد له تلك الإجراءات ، ومن ثم فإن هذه الأعمال تندرج ضمن طائفة الأعمال المادية وليس الأعمال القانونية ، وفى ذلك قضت محكمة القضاء الإدارى فى حكمها سالف الذكر ، بأن " اللجنة المشار إليها لا تصدر قرارا اداريا نهائيا ، وإنما تقوم بإعداد مشروع نتيجة ليصدرها وزير الداخلية " .

ولما كان الغرض الوحيد من أعمال اللجنة ، وما تفضى إليه هذه الأعمال ، هو الإنتهاء إلى " مشروع " نتيجة الإنتخاب ، وعرضه على وزير الداخلية لإعتماده واصدار القرار بالنتيجة العامة للإنتخاب فى ضوئه ، ومع التسليم بأن هذا القرار بإعلان النتيجة ليس من القرارات الإدارية كما أسلفنا ، فإنه يتعين التسليم إذن بأن أعمال لجنة الإعداد وإن كانت من قبيل الإجراءات التمهيدية ، إلا أنها ليست

(١) حكمها فى ١٩٨٤/٧/١٠ قضية ٥٢٥٠ لسنة ٣٨ ق

تمهيدا لقرار ادارى ، وإنما لعمل قانونى آخر هو الإعلان عن ارادة الناخبين .

أما عن موقف القضاء الإدارى ، فإنه يمكن ملاحظة أن أحكام المحكمة الإدارية العليا فى هذا الشأن تتسم بعدم التوافق ، فهى فى حكمها الصادر فى ١٩٨٥/٥/٢٥ تعترف صراحة بأن " ما تقوم به هذه اللجنة من مهام واختصاصات هى أعمال وتصرفات ادارية محضة ، وأن ما يصدر عنها فى هذا الشأن من قرارات هى قرارات ادارية وإن كانت غير نهائية صادرة عن السلطة الإدارية ... ثم تتوج أعمال اللجنة وقراراتها بإعتماد وزير الداخلية خلال الثلاثة ايام التالية لإنتهاء أعمالها ، ويصدر قرار منه بإعلان النتيجة العامة للإنتخابات .. " . ومفاد ذلك أن قرارات هذه اللجنة وإن كانت إدارية ، وهو ما لا نراه صحيحا ، إلا أنها غير نهائية ، مما يعنى فى حقيقة هذا الإصطلاح أنها مجرد اجراءات تمهيدية أو تحضيرية لا أثر قانونى لها بذاتها ، مما يجعلها من قبيل الأعمال المادية بحسب المستقر عليه فقها وقضاء ، حيث ينصرف الأثر القانونى إلى قرار وزير الداخلية بإعتماد أعمال اللجنة وفقا لما ورد فى هذا الحكم .

ولكن المحكمة الإدارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٩٨٩/٤/٢٩ ، وبما يفهم معه أنها قد أدركت هذا النقد ، رأت محاولة تجاوزه بحذف كلمة غير نهائية التى كانت واردة فى حكمها السابق ، فاكتفت بالقول بانه " ولا ريب فى أن ما تقوم به هذه اللجنة من مهام وتباشره من اختصاص هو تصرفات وأعمال إدارية محضة ، وما يصدر عنها من قرارات فى هذا الشأن أن هو الا قرارات صادرة من سلطة ادارية ... وتتوج أعمال هذه اللجنة وقراراتها بإعتماد وزير الداخلية حيث يصدر قرار بإعلان النتيجة العامة للإنتخابات " . وفى تقديرنا أن حذف كلمة " غير نهائية " فى هذا الحكم الأخير لا تعنى اطلاقا اعتبار تصرفات اللجنة أو أعمالها من قبيل القرارات

الإداريـة النهائيـة التـى تقبـل الطعن فيهـا بعـدم المشروعيـة ، وهو ما يمكن استخلاصـه ضمنـا من اشارة الحكم فـى نهايـة هذه الفقـرة بأن هذه الأعمـال تتـوج بإعتمـاد وزير الداخليـة ، مما يؤكد أن السلطـة الحقيقيـة فـى اتخـاذ القرار فـى هذا الشأن تنعقـد لوزيـر الداخليـة ، ومن ثم فـإن ما تنتهـى إليـه اللجنـة من " مشروع " لقـرار اعلان نتيجـة الإنتخـاب حسبمانـص علـى ذلك المشرع ، هو من قبيـل الإجراءات التمهيديـة التـى لا أثـر قانونـى لهـا بذاتهـا ، ومن ثـم لا يجوز الطعن فيهـا استقلالا بالإلغـاء لعـدم المشروعيـة .

فمن المتفـق عليـه أن الإجراءات التمهيديـة التـى يتعيـن اتباعهـا قبـل اصدار أى عمل قانونـى ، مثـل القوانيـن والقرارات الإداريـة والأحكـام القضائيـة ، لا يترتـب عليهـا بذاتهـا آثـار قانونيـة ، ومن ثـم لا تخضـع - مستقلـة عن العمـل القانونـى للطعن بعـدم المشروعيـة أو الدستوريـة مثلا - وإنمـا يتعيـن الإنتظـار إلى حين صدور التصـرف القانونـى والطعن فيـه (١) . فـإذا كان هذا التصـرف من القوانيـن فإنـه يمكن الطعن بعـدم دستوريتـه لمخالفتـه الإجراءات التمهيديـة التـى ينص عليهـا الدستـور لإصدار القانـون ، ومثـال ذلك عدم إحالة مشروع القانون إلى احدى لجان مجلس الشعب لفحصـه وتقديـم تقريـر عنـه وفقـا للمـادة ١١٠ من الدستـور . أما إذا كان التصـرف من القرارات الإداريـة ، فـإن الطعن بعـدم مشروعيـة الإجراءات التمهيديـة لا يجوز استقلالا عـن القـرار الإدارى ، إذ يتيعـن أن توجه دعوى الإلغـاء لعـدم المشروعيـة ضد القـرار الصـادر استنـادا إلى هذه الإجراءات ، بإعتبـاره معيبـا فـى هذه الحالـة بعيـب الإجراءات وهو عيب يصيـب عنصـر الشكـل فـى القـرار الإدارى .

(١)

C.GABOLDE, Traité pratique de la procédure des tribunaux administratifs, 1974, P. 69.

C.E.|5.2. 1954, Pages, L. 77.

C.E 5.4. 1957, commune des Abymes, A.J.D.A 1957, P. 290, concl. Lasry.

وليس من المقبول القول جدلا بأن وزير الداخلية لا يملك سوى اعتماد ما تنتهى إليه لجنة الإعداد ، إذ من المسلم به أن من يملك الإعتماد يملك رفض ذلك أو تعديل ما يراد اعتماده ، فالهدف من الإجراءات التمهيدية توفير المعلومات والأساس المناسب لقيام القرار ، حيث أن من الثابت أن مشروعية ملاءمة القرار ترتكز كثيرا على مدى صحة المعلومات التى يتأسس عليها ذلك القرار (١) ، وعليه لا تستهدف هذه الإجراءات التوصل إلى القرار ذاته ، وإنما كل ما تنتهى إليه هو طرح عدة خيارات أو افتراضات للموازنة بينها ، أو عرض " مشروع " للقرار على السلطة المختصة بإصداره ، دون فرضه عليها . يؤكد ذلك أن الإختصاص بالإعلان عن نتيجة الإنتخاب النهائية مخول لوزير الداخلية قانونا ، وفقا للمادة ٣٧ من قانون مباشرة الحقوق السياسية ، وليس للجنة اعداد هذه النتيجة ، حيث أشار القانون إلى صدور قرار من الوزير بالنتيجة العامة للإنتخاب ، دون أن يشير إلى دور هذه اللجنة كما لو نص على أن الوزير يعتمد قرار اللجنة .

والخلاصة أن أعمال لجنة اعداد نتيجة الإنتخاب هى من قبيل الإجراءات التمهيدية أو التحضيرية التى لا تقبل الطعن فيها بعدم المشروعية استقلالا ، ولا يجوز بالتالى أن توجه إليها دعوى الغاء القرارات الإدارية أمام جهة القضاء الإدارى لكونها من الأعمال المادية التى لا تخضع لدعوى الالغاء كقاعدة عامة . وهى وان كانت من

---

(١)

G. BRAIBANT-C. WEINER, Processus et procédure de décision, M. Stassinopoulos, 1974, P. 467.

وعلى فرض غير صحيح بأن سلطة وزير الداخلية هى اعتماد قرارات اللجنة فإنه فى فرنسا استقر الفقه بصدد سلطة رئيس الجمهورية الواردة فى المادة ١٣ من الدستور "بالتوقيع على اللوائح الصادرة عن مجلس الوزراء" على أنها سلطة فعلية وليست مجرد اختصاص شرفى .

A. HAURIO et Autres, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 6 ème éd., 1975, P. 983.

الاجراءات التمهيدية الا أنها - أيضا - ليست تمهيدا أو تحضيرا لقرار أو عمل ادارى ، وانما هى اجراءات تهدف إلى اعداد " مشروع " للنتائج العامة للإنتخاب التى تعد تعبيرا عن ارادة الناخبين ، ومن ثم يكون الطعن فيها من خلال الطعن فى " قرار اعلان النتيجة العامة للإنتخاب " وذلك أمام ذات الجهة المختصة بنظر هذا الطعن الأخير .

وليس من الجائز فى هذا الصدد الالتجاء إلى نظرية استباق الفصل فى الموضوع أو نظرية الأعمال القابلة للإنفصال فى العمليات المركبة ، للتوصل إلى طريق للطعن ضد أعمال لجنة اعداد نتيجة الإنتخاب مباشرة .

فبالنسبة للنظرية الأولى ، التى يرجع الفضل فى التنبيه إليها فى الفقه المصرى إلى الأستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى (١) ، فإنها ترمى إلى اجازة الطعن بالإلغاء ضد القرارات الصادرة قبل القرار النهائى ، والتى تستبق الحل النهائى للموضوع وتكشف عنه بشكل مؤكد ، على أساس أن من شأن هذه القرارات الحاق الضرر بمركز الطاعن ، أو بمعنى آخر أن لهذه القرارات آثارا قانونية ، بالرغم من أنها لم تضع الكلمة الأخيرة فى الموضوع الصادرة فيه ، إذ هى تكشف عن الحل الذى تريد الإدارة أن تقرره

---

(١) الأستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى :القضاء الادارى ومجلس الدولة - قضاء الإلغاء - الطبعة الخامسة - ص ٥١٧ .وقد اشار سيادته إلى أن هذه النظرية عرضت لأول مرة فى الفقه المصرى عام ١٩٦٨ بالرغم من أنها قديمة فى أحكام مجلس الدولة الفرنسى حيث صدرت احكاما تشبعت بها هناك منذ نصف قرن .

راجع فى هذه النظرية كذلك : الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط :أعمال السلطة الادارية - ١٩٨٩ - ص ٣٧ .ويطلق على هذه النظرية بالفرنسية اصطلاح : " La théorie du préjuge "

ومن أمثلة هذه القرارات التى أخذ بها القضاء الإدارى فى فرنسا ، القرارات التى تفصل فى الموضوع بشكل جزئى ولكنها تكشف عن الحل النهائى الذى تريده الإدارة ، والقرارت الصادرة بقيد بعض الموظفين فى كشف الترقية فى الحالات التى يكون فيها هذا القيد شرطا لاجراء الترقية بعد ذلك ، كما يمكن فى مصر الإستناد إلى هذه النظرية لإجازة الطعن فى قرارات الإحالة إلى المحاكمة التأديبية.

ويملاحظة أن هذه النظرية تهدف إلى اتاحة الفرصة لذوى الشأن للطعن فى قرار صادر قبل القرار النهائى فى الموضوع ، ولكنه كاشف بشكل مؤكد عن الحل النهائى فى هذا الموضوع حيث سيأتى به حتما القرار النهائى ، فإننا نرى أن هذه النظرية لا تصلح أساسا للطعن ضد أعمال لجنة الإعداد ، لأن هذه الأعمال لا تنتهى فى أى من مراحلها المتتابعة إلى صدور قرار ، وإنما تخلص فى النهاية إلى عرض " مشروع " القرار على الجهة المختصة بإصداره ، فى حين أن نظرية الإستباق لا تنطبق إلا على القرارات ذات الأثر القانونى وإن لم تكن القول الفصل فى الموضوع ، وهذا لا يمس طبيعة هذه القرارات وصفتها كقرارات ادارية نهائية ، وبالتالى فهى لا تخالف المبدأ العام فى أن دعوى الإلغاء لعدم المشروعية لا توجه إلا إلى القرارات الإدارية النهائية وهى تلك التى يكون من شأنها ترتيب أثر قانونى معين والحاق الضرر بمركز الطاعن ، بحيث يتحقق معه شرط المساس بمصلحة ذوى الشأن لكى تقبل الطعون الموجهة منهم ضد تلك القرارات .

أما عن النظرية الثانية ، وهى نظرية القرارات القابلة للإنفصال فى العمليات المركبة ، فمن الملاحظ أن مفوض الدولة أمام المحكمة

الإداريـة العليـا قد التجـأ إليهـا فـى تقريـره للمحكمـة (١) للوصـول إلى اختصـاص محاكم القضـاء الإدارى بالنظـر فـى الطعون ضد أعمال لجنـة الإعداد بالإلغـاء لعدم المشروعيـة ، حيث يشيـر فى هذا التقريـر تحت عنوان : طبيعـة قرار اللجنـة الرئيسيـة المنوط بهـا اعداد نتيجـة الإنتخـاب وقـرار وزير الداخليـة بإعـلان النتيجـة ، إلى أنه " من المسلم أن عمليـة الإنتخاب من القرارات الإداريـة المركبـة (يقصد العمليات الإداريـة المركبـة) التـى تدخل فـى تكوينهـا عدة قرارات ، وكل اجراء يتـم بقـرار من السلطـة الإداريـة المختصـة له خصائص ومقومات القـرار الإدارى من حيث كونـه افصاحـا عن ارادتهـا الملزمة بنـاء علـى سلطتهـا العامـة بمقتضـى القوانيـن واللوائـح بقصـد احداث أثـر قانونـى تحقيقـا لمصلحـة عامة يتغياهـا القانـون . ومثـل هذه القرارات وإن كانت تسهـم فـى عمليـة الإنتخـاب وتستهـدف إتمامـه ، فإنهـا تنفـرد فـى طبيعتهـا وتنفصـل عنـه ، ومن ثم يجوز لذوى الشأن الطعن فيهـا بالإلغـاء استقلالا طبقـا لنظريـة القرارات القابلـة للإنفصـال ... ومجلس الدولـة الفرنسـى يجرى بإستمـرار على جواز فصل القرارات التـى تسـاهم فـى تكوين اجراءات الإنتخابـات والطعن فيهـا استقلالا عـن طريق دعوى الإلغـاء .

ومن حيث أنه وفقـا لمـا تقدم فـإن القـرار المنفصـل هو مرحلة من مراحل العمليـة المركبـة ، ويترتـب على سلامتـه سلامة العمليـة كلهـا ، وبالتالـى فـإن ابطال القرارات الإداريـة المنفصلـة يؤدى إلى ابطال ما يترتـب عليهـا . ومن حيث أنه بتحليـل عمليـة الإنتخـاب موضوع المنازعـة يبيـن أنه يدخل بلا شك فـى اختصـاص مجلس الدولـة بنظـر الطعون ... وإذا ما نظرنـا إلى طبيعـة عمل اللجنـة الرئيسيـة المنوط بهـا اعداد نتيجـة الإنتخـاب ، فهى بحكم تشكيلهـا المتميـز وطبيعـة عملها

---

(١) راجع هذا التقريـر فى الطعن رقم ٢٩٩٧ لسنـة ٣٠ ق ضد الحكم الصـادر من محكمـة القضـاء الادارى فـى ١٩٨٤/٧/١٠ فـى الدعـوى ٥٢٥٠ لسنـة ٣٨ ق - المحاماة السنـة ٦٦ عدد ١ و ٢ ص ١١٥ .

- على الوارد بالنصوص السابقة - فإن قرارها بإعداد نتيجة الإنتخاب بتوزيع المقاعد ... يعد قرارا اداريا نهائيا ، ويجوز الطعن فيه استقلالا بالإلغاء طبقا لنظرية القرارات القابلة للإنفصال وذلك على خلاف ما جرى عليه الحكم المطعون فيه من أن قرار اللجنة قرار تحضيرى أو تمهيدى لقرار وزير الداخلية ... والجلى من العرض المتقدم أن قرار اللجنة الرئيسية سالفة الذكر المنوط بها توزيع المقاعد طبقا للقانون ، لا يخرج عن كونه قرارا اداريا صادرا من لجنة ادارية ذات اختصاص قضائى يجوز الطعن فيه بالإلغاء استقلالا طبقا لنظرية القرارات القابلة للإنفصال " .

ويعيب هذا الإتجاه ما يلى :

١ - أنه يستند إلى نظرية القرارات القابلة للإنفصال فى العمليات المركبة ، وهى نظرية تستهدف فصل القرارات الإدارية النهائية فى العمليات المركبة التى تتضمن عدة مراحل متتابعة وتشترك فيها سلطات ادارية مختلفة ، تباشر خلالها مختلف الأعمال المادية والقانونية ، بهدف الطعن ضدها بالإلغاء وذلك عندما يكون العمل النهائى الذى تنتهى إليه هذه العملية ليس من القرارات الإدارية التى تخضع لدعوى الإلغاء ، ولا يندرج الطعن فيه ضمن اختصاصات قاضى الإلغاء (١) ، فى حين أنه - أى صاحب هذا

---

(١)

H. CHARLES, Actes rattachables et actes détachables en droit administratif francais, thèse Paris, 1988. KRASSILCHIK, La notion d'acte détachable en droit administratif francais, thèse Paris, Dact. 1964, P. 288.
COLLIARD, La notion d'acte détachable et son role dans la jurisprudence du C.E. "L'evolution du droit public", M. Mestre, 1956, P. 115.

الأستاذ الدكتور عبد الحميد حشيش : القرارات القابلة للإنفصال وعقود الإدارة - مجلة مصر المعاصرة - السنة ٦٤ عدد ٣٦٢ أكتوبر ١٩٧٥ - ص ٥٥ وما بعدها .

الإتجاه - يرى أن قرار وزير الداخلية بإعلان نتيجة الإنتخاب الصادر استنادا إلى " قرار " لجنة اعداد نتيجة الإنتخاب يكون " والحالة هذه تعبيرا عن ارادته الذاتية وليس تعبيرا عن ارادة الناخبين ... ومن ثم لا سبيل بعدئذ أن يفلت هذا القرار أو ذلك من الرقابة القضائية أو أن ينأى بهما عن قاضيه الطبيعي " . وعليه فليس من مبرر للإلتجاء لهذه النظرية طا دام صاحب الإتجاه يرى أنه من الجائز- في هذه الحالة - الطعن مباشرة ضد قرار وزير الداخلية بإعلان نتيجة الإنتخاب ، بل يكون في الإلتجاء لنظرية الأعمال القابلة للإنفصال في هذا الصدد تناقض واضح ، إذ مقتضى هذا الإلتجاء الإعتراف ضمنا بان ما تنتهي إليه هذه العملية المركبة ليس من القرارات الإدارية التي تقبل الطعن بالإلغاء لعدم المشروعية أمام القاضي الإداري .

ويبدو أن المحكمة الإدارية العليا قد أدركت ذلك ، ومن ثم تجنبت تأسيس حكمها على تلك النظرية سيما وأنها أقرت مفوض الدولة في اعتبار قرار وزير الداخلية المشار إليه من القرارات الإدارية وأنه " يصدر من الجهة الإدارية وتعبر فيه عن ارادتها كسلطة ادارية أو سلطة عامة " وهو الأمر الذى فات على محكمة القضاء الإدارى عندما أصدت حكمها في ١٩٨٥/٥/٢٥ نزولا على حكم المحكمة الإدارية العليا بعد أن كانت قد التزمت في حكمها السابق في ١٩٨٤/٧/١٠ قبل الطعن فيه الفهم الصحيح لأعمال اللجنة ، بإعتبارها من الأعمال التحضيرية أو التمهيدية لقرار وزير الداخلية .

٢ - من المسلم به أن مناط تطبيق نظرية القرارات القابلة للإنفصال ، أن تكون هناك قرارات ادارية نهائية أى لها بذاتها آثارها القانونية المترتبة عليها بعيدا عما تنتهي إليه العملية المركبة من آثار قانونية أخرى ، وهو ما لا يتحقق بصدد أعمال لجنة الإعداد والتي صرح المشرع بأنها تنتهي إلى مجرد " مشروع " لقرار وزير

الداخليه وهنا تعرف به محاكم القضاء الإدارى وتقارير مفوضى الدولة الفرنسيين ومن ثم فالصحيح هو ما ذهب إليه محكمة القضاء الإدارى . فى حكمها الصادر فى ١٩٨٤/٧/١ قبل نقضه من قبل المحكمة الإدارية العليا من أن هذه الأعمال مجرد أعمال تحضيرية أو تمهيدية ليس من شأنها المساس بالمراكز القانونية وبالتالى لا أثر قانونى لها بذاتها وعليه لا يقبل الطعن فيها بالإلغاء بوصفها من قبيل الأعمال المادية وفى هذا الصدد فمن الواضح أن حكم المحكمة الإدارية العليا يخلط بين الإجراءات التمهيدية للقرار الإدارى والقرارات الإدارية النهائية القابلة للإنفصال فى العمليات المركبة وهو خلط ما كان ينبغى على المحكمة الوقوع فيه

٣ - يشير صاحب الإتجاه إلى أن مجلس الدولة الفرنسى يطبق نظرية القرارات القابلة للإنفصال بصدد عملية الإنتخاب . وكان يجمل به أن يلتزم الدقة فى هذا الصدد بتحديد نطاق هذا التطبيق حيث أنه يقتصر على الإنتخابات الإدارية أى غير البرلمانية أو التشريعية . وفى هذا يقرر الفقه الفرنسى بوضوح بأنه على خلاف الإنتخابات غير التشريعية " فإن نظرية الأعمال القابلة للإنفصال لا تطبق على الإنتخابات التشريعية Les elections legislatives - فالأعمال الإدارية الخاصة المتصلة بهذه الإنتخابات مثل مرسوم دعوة الناخبين والقرارات المتصلة بقيد المرشحين لا يمكن أن تكون محلا لدعوى الإلغاء لتجاوز السلطة " (١) إما تأسيسا على وجود دعوى موازية أمام السلطات المخولة الإختصاص بفحص مشروعية الإنتخاب (٢) أى المجالس النيابية قبل انشاء المجلس الدستورى الذى حل محلها فى هذا الإختصاص وإما استنادا إلى قواعد الإختصاص عموما حيث يختص المجلس

---

(١) AUBY-DRAGO. op cit t III P 15[illegible]
(٢) MIGNON. R A 1951 n 8 P 33

الدستورى بالفصل فى الطعون المتصلة بعملية الإنتخاب للمجالس التشريعية ولو كانت بصدد عمل تمهيدى يتصل بها (١) .

٤ - وأخيرا فإن تحديد طبيعة لجنة اعداد نتيجة الإنتخاب بأنها " لجنة ادارية ذات اختصاص قضائى " يجانبه الصواب ، إذ لا شك فى أن هذه اللجنة من حيث تشكيلها واختصاصاتها كذلك تتسم بالطبيعة الإدارية المحضة على نحو ما أسلفنا شرحه ، فمن الواضح من تحليل اختصاصات اللجنة ، أنها تنصرف إلى عمليات ادارية غير قضائية تتسم بالطابع الفنى والحسابى بعيدا تماما عن أى احتمال للفصل فى منازعة أو حسم لخصومة .

وحاصل ما تقدم انه لا يجوز الطعن استقلالا ضد أعمال لجنة نتيجة الإنتخابات لأنها تعد من الإجراءات التمهيدية أى من قبيل الأعمال المادية ، ومن ثم فهى لا تقبل بطبيعتها الطعن بالإلغاء لعدم المشروعية ، ولا يصح الإستعانة للوصول إلى ذلك بأى من نظريتى استباق الفصل فى الموضوع والقرارات القابلة للإنفصال حيث ينحصر نطاق تطبيقهما على القرارات الإدارية النهائية وأعمال لجنة الإعداد ليست كذلك . وعليه فإن الطعن ضد هذه الأعمال لا يكون إلا من خلال الطعن فى قرار وزير الداخلية الصادر استنادا إليها.

هذا وبعودة نظام الإنتخاب فى مصر إلى اسلوب الإنتخاب الفردى وفقا للتعديلات التى جرت أخيرا بمقتضى القرارين بقانونين ٢٠١

---

(١)

C.E 14.6. 1963, Bellot, L. 369.

V. SALOMON, Les opérations préparant les elections devant le juge de l'excès de pouvoir, R.D.P. 1957, P. 605.

وهو يرفض لذلك الإستناد لنظرية أعمال الحكومة فى هذا الشان كما ذهب لذلك :

DUEZ, Les actes de gouvernement, 1935, P. 38.

و ٢ ٢ لسنة ١٩٩٠ ، تم الغاء هذه اللجنة لعدم الحاجة إلى أعمالها التى كانت ترتبط بنظام الإنتخاب بالقوائم والتمثيل النسبى فى انتخابات مجلس الشعب

ولذلك تنص المادة ٣٦ من قانون مباشرة الحقوق السياسية بعد تعديلها بالقرار بقانون ٢٠٢ لسنة ١٩٩٠ على أن " يعلن رئيس اللجنة العامة نتيجة الإستفتاء أو الإنتخاب وعدد ما حصل عليه كل مرشح من أصوات فى دائرته ويوقع رئيس اللجنة هو وجميع أعضائها فى الجلسة نسختين من محضرها ، ترسل أحداهمامع أوراق الإنتخاب او الاستفتاء كلها إلى وزير الداخلية مباشرة خلال ثلاثة أيام من تاريخ الجلسة وتحفظ النسخة الثانية بمقر مديرية الأمن " .

ونزولا على مقتضيات نظام الإنتخاب الفردى تم كذلك تعديل المادتين ١٥ و ١٧ من قانون مجلس الشعب ، فأضحت المادة ١٥ تنص على أنه "ينتخب عضو مجلس الشعب بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الإنتخاب ، فإذا كان المرشحان الحاصلان على الأغلبية المطلقة من غير العمال والفلاحين أعلن انتخاب الحاصل منهما على أكبر عدد من الأصوات وأعيد الإنتخاب فى الدائرة بين المرشحين من العمال والفلاحين اللذين حصلا على أكبر عدد من الأصوات وفى هذه الحالة يعلن انتخاب الحاصل منهما على أكبر عدد من الأصوات

وإذا لم تتوافر الأغلبية المطلقة لأحد من المرشحين فى الدائرة أعيد الإنتخاب بين الأربعة الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين وفى هذه الحالة يعلن انتخاب الإثنين الحاصلين على أعلى الأصوات بشرط أن يكون أحدهماعلى الأقل من العمال والفلاحين " .

كما غدت المادة ١٧ تنص على أنه " إذا لم يرشح فى الدائرة الإنتخابيـة سوى شخصين أحدهما من العمال أو الفلاحين على الأقل أجرى الإنتخاب فى موعده وأعلن فوز من يحصل منهما على ١٠٪ من عدد أصوات الناخبين المقيدين بالدائرة . وإذا لم يرشح فى الدائرة سوى شخص واحد أعلن فوزه فى الإنتخابات إذا حصل على النسبة المشار إليها فى الفقرة السابقة ، ويجرى انتخاب تكميلى لإختيار العضو الثانى من بين العمال والفلاحين إذا كان من أعلن فوزه من غيرهم .

وإذا رشح فى الدائرة أكثر من مرشحين وكان واحد منهم فقط من العمال والفلاحين أعلن فوز هذا المرشح إذا حصل على النسبة المشار إليها ، وأجرى الإنتخاب لإختيار العضو الثانى من بين الباقين . وإذا لم تتوافر الأغلبيـة المطلقة لأحدهم أعيد الإنتخاب بين الإثنين الحاصلين على أعلى الأصوات . وفى الأحوال التى لا يحصل المرشح فيها على نسبة الـ ١٠٪ المشار إليها فى الفقرات السابقة يجرى انتخاب تكميلى لشغل المقعد الذى كان مرشحا له ."

المطلب الثالث
اعلان نتائج الإنتخاب

من المسلم به أن اعلان نتائج الإنتخاب هو من الأعمال القانونية ، فالعمل القانونى هو - بحسب اجماع الفقه والقضاء - التصرف الذى من شأنه احداث أثر قانونى معين ، وبالتالى فهو عمل يؤثر فى المراكز القانونية للأفراد انشاء أو تعديلا أو الغاء .

وأكثر الأعمال القانونية شيوعا فى الأنظمة القانونية المختلفة هى القوانين والقرارات الإدارية والأحكام القضائية والعقود ، ويدخل ضمن قائمة هذه الأعمال - فى تقديرنا - الإعلان عن ارادة السلطة

التأسيسية ، سواء في وضع الدستور - مثلا - أو تعديله أو انتخاب رئيس الدولة أو أعضاء السلطة التشريعية فيها أو حل هذه السلطة ، وغير ذلك من موضوعات يختص الدستور السلطة التأسيسية - متمثلة في هيئة الناخبين - بسلطة البت النهائي فيها . وعليه لا يجوز ادراج الإعلان عن ارادة السلطة التأسيسية ضمن الأعمال القانونية التي تصدر عن السلطات المؤسسة ، وهي السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ومن ثم لا يجوز اعتباره قانونا أو من قبيل الأعمال التشريعية أو البرلمانية التي تصدر عن السلطة التشريعية ، كما لا يجوز اعتباره من القرارت الإدارية التي تصدر عن السلطة التنفيذية ، أو من الأحكام القضائية الصادرة عن السلطة القضائية ، بغض النظر عن مدى قوتها الإلتزامية أو مرتبتها .

وتبدو أهمية تحديد الطبيعة القانونية لإعلان نتائج الإنتخاب في بيان الجهة المختصة بالفصل في الطعون ضد هذه النتائج ، وهو الأمر الذي يرجع إليه حقيقة النزاع أو الخلاف الناشب عام ١٩٨٩ حول صحة عضوية أعضاء مجلس الشعب ، والذي نراه في جوهره نزاعا حول الإختصاص بالفصل في مشروعية نتائج الإنتخاب المعلنة . فالعضوية دون شك تترتب على الإعلان عن نتيجة الإنتخاب ، إذ هي الأثر القانوني الذي يحدثه هذا الإعلان ، وبالتالي فإن فحص صحة العضوية يعني فحص مشروعية هذا الإعلان ، إذ مفاد صحة هذه العضوية التحقق من صحتها القانونية أي من حيث مدى مشروعيتها واتفاقها مع القوانين ، وبقول آخر فإن فحص مشروعية الإعلان عن ارادة الناخبين في اختيار أعضاء مجلس الشعب ، تعني في حقيقة الأمر فحصا لصحة عضوية من أعلن انتخابهم ومن ثم تكون الجهة المختصة بفحص مشروعية هذا الإعلان ، هي بذاتها الجهة المختصة بفحص مشروعية صحة عضوية أعضاء المجلس على نحو ما سنعالجه بالدراسة تفصيلا في الباب التالي .

وإذ يخلو النظام القانوني من هيئة أو جهة دائمة تتولى التعبير عن ارادة السلطة التأسيسية ، فقد رأى المشرع فى قانون مباشرة الحقوق ، السياسية أن ، تعلن النتيجة العامة للإنتخاب أو الإستفتاء بقرار من وزير الداخلية خلال الأيام الثلاثة التالية لوصول محاضر لجان الإنتخاب أو الاستفتاء إليه " - م ٣٧ .

وبالرغم من صريح هذا النص بأن اعلان نتيجة الإنتخاب يتم من خلال " قرار " وزير الداخلية ، إلا أن ذلك لا يفيد أبدا أنه من القرارات الإدارية ، إذ ليس من المعقول أو المقبول أن يكون تشكيل وتكوين السلطة التشريعية رهنا بإرادة وزير الداخلية وهو أحد أعضاء السلطة التنفيذية ومن خلال قرار وزارى يصدر تعبيرا عن ارادته ، حيث لا تملك أى من السلطات العامة المؤسسة الإدعاء بأنها تملك قانونا سلطةالتعبير عن ارادة السلطة التأسيسية ، وكل ما فى الأمر أن تتولى إحدى هذه السلطات العامة مهمة " الكشف " عن إرادة الناخبين الذين يمثلون السلطة التأسيسية فى الدولة ، على أن تتولى سلطة أخرى مهمة " التحقق " من صحة ومشروعية هذا الكشف أو بالأحرى الإعلان عن ارادة الناخبين .

وقد يثور تخوف من احتمال قيام وزير الداخلية بإهدار إرادة الناخبين تماما والعبث فى نتيجة الإنتخاب بإحلال من لم يتم انتخابهم وفقا لإرادة الناخبين محل من انتخبوا ممن قد سبق وأعلن فوزهم من قبل رؤساء اللجان العامة ، وهو الإحتمال الذى أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا فى حكميها الصادرين فى ١٩٨٥/٥/٢٥ و ١٩٨٩/٤/٢٩ سالفى الذكر ، مما يكون " مؤداه اهدار ارادة الناخبين بقرار يصدر من جهة الإدارة تتنكب فيه عن أعمال صحيح حكم القانون فى صدد توزيع المقاعد على قوائم الأحزاب حسبما أفصحت عنه الإرادة الحقيقية للناخبين ، مما يجعل قرار الإدارة فى هذا الشأن تعبيرا عن ارادتها الذاتية وليس تعبيرا عن ارادة الناخبين ، ومن ثم

يتعين الا يفلت مثل هذا القرار من الرقابة القضائية اعمالا لقواعد المشروعية ورد أعمال الإدارة إلى حظيرة القانون " - حكم ١٩٨٥/٥/٢٥ (١) .

وفى تقديرنا أن مثل هذا الإفتراض النظرى البحث يعنى تجاوز الأمر نطاق القانون إلى دائرة الأعمال المادية منبتة الصلة بالمشروعية ، فهو بمثابة انقلاب سياسى من فرد معين هو وزير الداخلية ، يماثل تماما حالة إذا ما جاء العسكر - مثلا - ببرلمان معين وهو وإن كان واقعا فى حالة تحقق ذلك ، إلا أنه لن يكون له أدنى علاقة بالدستور أوالقانون ، إذ هو اهدار لإرادة السلطة التأسيسية بالكامل .

ويلزم ملاحظة أن الرأى السالف يقتصر نطاقه على حالة العبث بإرادة الناخبين بالكامل ، وتعديل ما انتهت إليه عملية الإنتخاب من تركيب سياسى لمجلس الشعب ونسب اشتراك الأحزاب وتمثيلها فى المجلس إلى ما يحقق هوى الإدارة أو الحكومة أو أية سلطة أيما كانت ، أما فى حالة الأخطاء العادية سواء نجمت عن حسابات مادية خاطئة للأصوات أو اختلاف الرأى فى تفسير القوانين بصدد احتسابها مثلما كان عليه الأمر فى النزاع الأخير عام ١٩٨٩ ، فإن طبيعة الإعلان عن ارادة الناخبين لا تتغير ، ويبقى " قرار " وزير الداخلية فى هذه الحالة مجرد كشف أو اعلان عن هذه الإرادة بالرغم مما شابها من اخطاء ، إذ ليس من المتصور أن تختلف هذه الطبيعة بحيث تكون كذلك إذا كانت مطابقة تماما لإرادة الناخبين ، أما إذا شابها أى خطأ مهما كان يسيرا فإنها تتحول لكى يغدو قرار وزير الداخلية من

(١) مع ملاحظة أنه فى حكم ١٩٨٩/٤/٢٩ عدلت المحكمة من الجملة الأخيرة فى هذه الفقرة لتغدو "ومن ثم فلا وجه لأن يستعصى مثل هذا القرار على رقابة المشروعية" وذلك تحسبا لمسألة الإختصاص بهذه الرقابة وعدم قصرها على الرقابة القضائية دون غيرها من أوجه الرقابة الأخرى على أعمال الادارة .

القرارات الإدارية المعبرة عن ارادة الإدارة ، أو القول بأن قرار وزير الداخلية يكون تعبيرا عن ارادة الناخبين فى الأجزاء المطابقة منه - أى من القرار - لهذه الإرادة ، ويكون تعبيرا عن ارادة الإدارة فى الأجزاء الأخرى التى شابها مخالفة تلك الإرادة ، وهو الرأى الذى ورد فى تقرير مفوض الدولة لدى المحكمة الإدارية العليا سالف الذكر حيث يقول " ... ومن ثم يكون قرار وزير الداخلية والحالة هذه تعبيرا عن ارادته الذاتية وليس تعبيرا عن ارادة الناخبين وذلك فى المنطقة التى أصابها العوار وعدم المشروعية ... ومن ثم لا سبيل بعدئذ أن يفلت هذا القرار أو ذلك من الرقابة القضائية أو ينأى بهما عن قاضيه الطبيعى او إلى أن يخلط بينه وبين طعون صحة العضوية التى اختص مجلس الشعب بالفصل فيها ... ".

كذلك لا يغير من الأمر شيئا ، بصدد تحديد طبيعة قرار وزير الداخلية بالإعلان عن نتيجة الإنتخاب ، وكونه ليس من القرارات الإدارية ، وإنما هو تعبير عن إرادة الناخبين ، اختلاف نظام الإنتخاب المعمول به بحيث يختلف دور وزير الداخلية فى ظل الإنتخاب بالقوائم الحزبية عنه فى ظل الإنتخاب الفردى الذى عادت مصر إليه أخيرا ، وهذا الرأى هو ما يمكن استخلاصه ضمنا من حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٩٨٩/٤/٢٩ حيث قضت بأن " أحكام الدستور وضعت فى الأساس من منطلق الأخذ بمبدأ التنظيم السياسى الواحد وهو الإتحاد الإشتراكى العربى مما يستتبع أن هذه الأحكام ، وفى خصوصية العملية الإنتخابية ، وجريا على قاعدة كادت آن تكون بمثابة العرف الدستورى ، ما كانت لتفترض أو تعالج غير نظام الإنتخاب الفردى الذى لا يتطلب تدخلا أو تصرفا اراديا من جهة ادارية تكون واسطة بين تعبير الناخبين عن ارادتهم وبين نيابة من أسفر عنه هذا التعبير إلى عضويته بمجلس الشعب " . وكذلك مما ورد فى حكم هذه المحكمة فى ١٩٨٥/٥/٢٥ من أن " طبيعة نظام الإنتخاب بالقوائم الحزبية واجراءاته يتطلب وجود هذه اللجنة (أى

لجنة اعداد نتيجة الإنتخاب) وأن عمل اللجنة الثلاثية والمهام التى تقوم بها لا تتصل بصميم العملية الإنتخابية ذاتها من تصويت وفرز للأصوات ، وإنما يبدأ عملها بعد انتهاء عملية الإنتخاب بمعناها الدقيق ... ثم تتوج أعمال اللجنة وقراراتها بإعتماد وزير الداخلية خلال الثلاثة أيام التالية لإنتهاء أعمالها ويصدر قرار منه بإعلان النتيجة العامة للإنتخابات " .

فالواقع أن ما يجريه وزير الداخلية بالإستعانة بلجنة اعداد نتيجة الإنتخاب من تصرفات ، مثل اضافة أصوات إلى قائمة أوحذف أصوات من قائمة اخرى أو تحديد من تم انتخابهم من ترتيب هذه القوائم لا يعد تعديلا لإرادة الناخبين ، وإنما يتم ذلك نزولا على القانون ووفقا للضوابط المحددة فيه ، وهى ضوابط يعلم بها يقينا الناخب قبل ادلائه بصوته ، وهو يدرك تماما مصير هذا الصوت وما يترتب عليه من آثار ، ومن ثم فإن دور وزير الداخلية فى ظل الإنتخابات بالقوائم الحزبية ، مثله فى ذلك مثل دوره فى ظل الإنتخاب الفردى ، يقتصر على تسجيل واعلان ارادة الناخبين فى ظل الضوابط التى يضعها القانون أيا كان نظام الإنتخاب المعمول به . وعلى سبيل المثال فإن نظام الإنتخاب الذى كان معمولا به فى انتخابات عام ١٩٨٧ كان يجمع بين نظامى الإنتخاب بالقوائم والإنتخاب الفردى . فما هو الرأى إذن بصدد طبيعة قرار وزير الداخلية بإعلان نتيجة هذا الإنتخاب ؟ أن مقتضى الرأى الذى يفرق بين النظامين أن يكون قرار وزير الداخلية بإعلان انتخاب المنتمين للأحزاب والمرشحين فى قوائمهم من القرارات الإدارية ، فى حين أنه بصدد اعلان انتخاب المستقلين عن هذه الأحزاب يكون تعبيرا عن ارادة الناخبين. فهل يجوز مثل هذا الرأى ؟

وعلى سبيل التدليل بأن للقانون أن يضع ما يراه ملائما من ضوابط فى تفسير ارادة الناخبين حتى فى ظل نظم الإنتخاب

الفـردى ، ما سلف ذكـره من تعديـل للمـواد ١٥ و ١٧ من قانـون مجلس الشعب للعـودة إلى نظام الإنتخاب الفـردى ، وإعتبـار أن نـسبـة ١٠٪ من أصوات الناخبيـن كافيـة للفـوز بالتزكيـة فى هذا الإنتخاب ، بمعنـى أن المشرع افتـرض أن نـسبـة الـ ٩٠٪ الباقيـة التـى لم تدل بأصواتهـا ، توافق على هذا المرشح ضمنـا بتصرفهـا السلبـى ، وهو تفسيـر حكمى - أى بحكم القانـون - يعلمـه الناخب مثلمـا الجهة الإداريـة المسئولـة عن إجراء الإنتخاب ووزيـر الداخليـة الذى يعلن نتيجتـه .

والخلاصـة أن قرار وزير الداخليـة بإعلان النتيجـة العامة للإنتخاب لا يعد فـى جميع الأحوال وأيا ما كان نظام الإنتخاب المعمول بـه من القرارات الإداريـة ، وإنما هو كشف أو إعلان عن ارادة الناخبيـن فـى اختيـار من أعلن انتخابهـم نوابـا لهم فـى مجلس الشعب وهو بهذه المثابـة يعد من الأعمال القانونيـة لما يترتـب عليـه من أثر قانونـى يتمثـل فـى ثبـوت عضويـة من أعلن انتخابهـم فـى مجلس الشعب من تاريـخ ذلك الإعلان ، وهو ما يستفـاد من مقتضـى نص المـادة ٣٨ من قانـون مباشـرة الحقوق السياسيـة والتـى تلـزم وزيـر الداخليـة بأن يرسـل عقب إعلان نتيجـة الإنتخاب إلى كل من المرشحين المنتخبيـن شهادة بإنتخابـه ، وذلك دون انتظـار موعد انعقـاد أولى جلسـات المجلس ، أو حلف المنتخَب لليميـن الدستوريـة وفقـا للمـادة ٩٠ من الدستـور والتـى تفتـرض توافـر صفـة عضويـة المجلس قبـل حلف اليميـن إذ تنص على أنـه "يقسـم عضو مجلس الشعب أمام المجلس قبـل أن يباشـر عمله اليميـن الآتيـة : ... " فمن الجلى أن هذا النص يقضى بأن حلف اليميـن هو شرط لمباشـرة العضـو لعمله فـى المجلس وليـس لتوفيـر صفتـه أو عضويتـه .

وقد أقرت المحكمة الإداريـة العليـا ذلك ضمنـا فـى حكمها الصـادر فـى ١٩٨٩/٤/٢٩ بقولهـا " أن نيابـة العضـو أو عضويتـه بالمجلس

إنما يكون مرجعها إلى عملية الإنتخاب - المباشر السرى العام - بإعتبارها الوسيلة التى يتم من خلالها التعبير عن ارادة الناخبين . فهذه الإرادة هى سند وأساس صحة النيابة أو صحة العضوية بمجلس الشعب ، فإن شابت عملية الإنتخاب شائبة ارتد ذلك بحكم التداعى على صحة النيابة أو صحة العضوية " .

يؤكد ذلك أيضا أن المادة العشرين من قانون مجلس الشعب تقضى بانه " يجب أن يقدم الطعن بإبطال الإنتخاب طبقا للمادة ٩٣ من الدستور إلى رئيس مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوما التالية لإعلان نتيجة الإنتخاب ..." مما يفيد بجلاء أن المشرع يعتد بصفة العضوية منذ اعلان نتيجة الإنتخاب وأن الطعن فى صحة هذه العضوية وفقا للمادة ٩٣ من الدستور يكون منصرفا إلى ابطال الإنتخاب واعلان نتيجته الذى أدى إلى ثبوت هذه العضوية منذ تاريخ الإعلان .

الباب الثانى

الإختصاص بالفصل فى الطعون فى صحة عضوية مجلس الشعب

غداة صدور حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٩٨٩/٤/٢٩ ومقتضاه عدم صحة عضوية بعض أعضاء مجلس الشعب ، توالت كما أشرنا سلفا الدفوع أمام المحاكم المختلفة بعدم دستورية القوانين والقرارات الصادرة عن مجلس الشعب فى فصلة التشريعى المنصرم ، تأسيسا على عدم صحة مباشرة الإختصاص بالتشريع أى بممارسة سلطة التشريع من قبل هذا المجلس إذ " يفترض الدستور أن يكون المجلس الذى يباشر هذا الإختصاص مشكلا على الوجه الصحيح ، لأنه من المقرر أنه إذا نص الدستور أو القانون على هيئة معينة وناط بها اختصاصا محددا ووضع شروطا يجب توافرها فيمن يكون عضوا فيها وحدد الأداه التى تثبت بها العضوية ، فإن هذه الهيئة - أيا ما كان الإسم الذى يطلق عليها - لا تكون قائمة قانونا إلا إذا استوفى أعضاؤها الشروط اللازمة لصحة انتمائهم إليها وسلمت الأداة التى يتحقق بها انتماؤهم إليها . وإذا جاز الجدل فى هذا المبدأ بالنسبة لبعض الهيئات الإدارية التى ينشئها القانون ، فإنه لا يجوز مطلقا حيث تكون هذه الهيئة واحدة من السلطات التى نص عليها الدستور ، وعلى وجه التحديد إذا كانت سلطة تشريعية أو قضائية ، ذلك أن قراراته كل منهما إنما تصدر بعد المداولة والتصويت ، فيجب ألا يشترك فيهما إلا من كان أهلا لذلك . ويبدو المبدأأكثر لزوما إذا اتسعت دائرة الأشخاص الذين تخلفت فيهم شروط العضوية ، وثبت ذلك بحكم قضائى واجب التنفيذ قبل أن يباشر هؤلاء الأشخاص عملهم ، لأن بطلان التشكيل عندئذ يكون مقطوعا به فلا يمكن التسامح فيه ولا التجاوز عنه لأن البطلان عندئذ يكون جليا غير

مغتفر ، ومن ثم فإن القرارات التى تصدر عن الهيئة التى يتطرق إليها هذا الخلل بعد ثبوته قضاء ، تكون معدومة قانونا .

وإذا كانت جهة الإدارة قد تحدت إرادة الناخبين ، فوضعت فى قائمة الفائزين عشرات ممن لم يقع عليهم اختيار جماهير الناخبين وكان مجلس الشعب بدوره قد تحدى أحكام القضاء متذرعا بدعاوى داحضة ، فإن تطبيق القانون على وجهه الصحيح لا يرتهن - لحسن الحظ - بإرادة الأول ولا بهوى الثانى . بل إن أيا منهما لا يؤبه لقراره إذا ما انحرف فى تفسير القانون أو اشتط فى تطبيقه ، وإنما القول الفصل عند إختلاف الرأى هو للقضاء وحده . وعلى سلطات الدولة - قبل الأفراد - أن تضرب المثل وتقدم الأسوة فى احترام القضاء والأذعان لأحكامه ، وأن تنزله المنزلة التى هو جدير بها سواء قضى لها أو عليها . وإذا كانت جهة الإدارة ومجلس الشعب معها يستطيعان من الناحية الواقعية أن يضربا بسيادة القانون عرض الحائط ، فإن القضاء يبقى الملاذ الأخير الذى يعتصم به المواطنون لإعادة الأمور إلى نصابها وحمل كل جانح على التزام الجادة ، وإلا آلت أحكام القضاء إلى قصاصات من ورق وآلت أوامره إلى مجرد نصائح ومواعظ تطاع أو لا تطاع . وأقل ما يملكه القضاء هو ترتيب الآثار القانونية على التمرد على أحكامه للحيلولة دون فرض واقع خطير ينتهك أحكام الدستور". (١)

ومع استجابة بعض المحاكم لمثل هذا الدفع إذ رأت جديته وقررت احالته الأمر إلى المحكمة الدستورية العليا ، فمن المحتمل ان تقضى محاكم أخرى بإنعدام وبطلان القوانين أو القرارات الصادرة من مجلس الشعب خلال ذلك الفصل التشريعى ، سواء ما صدر منها قبل

(١) أحد أوجه الدفع بعدم الدستورية ضد قرار مجلس الشعب بمد حالة الطوارئ حيث قضت محكمة جنايات أمن الدولة العليا بالإسكندرية فى ١٩٩٠/٢/٨ بجدية الدفع - ودفوع أخرى - وتم رفع الدعوى أمام المحكمة الدستورية العليا التى لم تصدر حكمها فى هذا الشأن بعد .

صدور حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٩٨٩/٤/٢٩ أو بعد ذلك التاريخ ، لأن الذين شاركوا فى اصدارها ليست لهم صفة العضوية بمجلس الشعب وهذا لا يحتاج إلى صدور حكم من المحكمة الدستورية العليا ، مما يؤدى إلى وقوع اضطراب خطير فى الأوضاع الدستورية والتشريعية ، خاصة وأنه - خلافا لذلك - فقد صدرت فعلا بعض الأحكام القضائية الرافضة لمجرد الإعتراف بجدية مثل هذه الدفوع(١)

---

(١) مثال ذلك حكم محكمة جنايات الجيزة فى ١٩٩٠/٥/١٧ برفض الدفوع المقدمة من الدفاع فى قضية " آل الريان " الشهيرة بعدم دستورية القوانين أرقام ٨٩ لسنة ١٩٨٦ و ٥٠ و ٥٨ لسنة ١٩٨٤ بمقولة أنها صدرت عن مجلس الشعب الذى شكل تشكيلا باطلا ونقسا لما أفصح عنه حكم المحكمة الدستورية العليا فى ١٩٨٧/٥/١٦ وبعدم دستورية القانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٨٨ لأن رئيس الجمهورية الذى أصدره مرشح من مجلس الشعب المشكل تشكيلا باطلا واستفتاء الشعب فى الترشيح لا يطهره من البطلان.

وقد استندت المحكمة فى حكمها بعدم جدية الدفع بعدم دستورية القانون الأخير إلى أن القول ببطلان تكوين مجلس الشعب بسبب الأثر الكاشف لأحكام الإلغاء المتضمنة فوز تسعة وثلاثين عضوا يجب اعتبارهم أعضاء من يوم اعلان نتيجة الانتخاب مردد عليه بثلاث حجج :

- الأولى الحجة التشريعية . تضمنت المادة ٣٥٤ فقرة (٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على أن " لكل عضو أن يبدى رأيه فى صحة عضوية غيره ولو لم يكن قد فصل فى عضويته " . ومفاد هذا النص أن العضو صالح لمباشرة مهمته والتصويت فى شأن عضوية غيره حتى ولو قرر مجلس الشعب فى المستقبل ، بطلان عضويته وهو أمر يفصح بجلاء عن أن مشرع اللائحة لا يخلع على قرار ابطال العضوية أى أثر رجعى .فيصح تكوين المجلس وجميع عمله حتى ولو كان من بين أعضائه المشتركين فى التصويت من بطلت عضويته فيما بعد . وبذلك يتعين القول قياسا أن أحكام جهة القضاء الادارى حتى وأن كانت كاشفة من حيث ماهيتها النظرية لا اثر لها على العضوية إلا من يوم صدورها .

- الثانية الحجة المنطقية : أن المادة ٩٣ من الدستور تعقد اختصاصا جامعا مانعا لمجلس الشعب بالفصل فى صحة عضوية أعضائه أيا كان سبب الطعن .

- الثالثة :الحجة الفقهية : استقر الفقه والقضاء على الأخذ بنظرية الحالة الظاهرة حيث يمكن القول بانه لو صحت أحكام محكمة القضاء الادارى فإن الصحة الظاهرة بعضوية مجلس الشعب قبل صدور تلك الأحكام كافية للقول بصحة أعمال المجلس والتشريعات التى صدرت عنه. فى تلك الفترة وهكذا يبرأ القانون ١٤٦ من عيب عدم الدستورية لصدوره قبل حكم جهة القضاء .

=

ولئن كانت الأحكام القضائية كأداة للعدالة وتحقيقها هي عنوان الحقيقة ، إلا أن هذه الحقيقة ليست دوما كذلك ، فالحكم هو تقرير للحقيقة كما رآها القاضي في ضوء عناصر الدعوى ومرافعات أطرافها ، ويستلزم عمل القاضي القدرة على فهم الآراء المعروضة وتحليلها بردها إلى مبادئها الأولية ، ثم صحة نظر وسلامة تقدير تمكنه من الوقوف على الحقيقة في خضم الآراء المتعارضة للخصوم ، فيقف عند الرأى الذى يعتقد بصحته موقف التأييد من خلال حكمه وأسباب هذا الحكم .

ولا ريب في أن هذا الإجتهاد البشرى قد يصيب وقد يخطئ ، ومهمة الباحث إذا رأى محلا للنقد أن يظهر مواطن الخطأفي العمل محل النقد ، سواء كان حكما قضائيا أو نصا تشريعيا أم رأيا فقهيا دون النظر إلى واضعه أو مصدره أو قائله مهما علت منزلته ، وإنما إلى آثار الحكم أو النص أو الرأى ونتائجه ، اعلاء للحق ونزولا على مقتضى المصلحة العامة ، وهو أمر ليس بالهين ويحتاج إلى التيقظ والتركيز الفائق حتى يمكنه وزن الأمور وتقدير الظروف التى وضعت فيها هذه الأعمال تقديرا حكيما ، وهى مهمة شاقة ودقيقة ينوء بحملها كل من قدر مسئوليته حق قدرها .

ومن هذا المنطلق ، وفى محاولة منا لإبراز المظهر العلمى القانونى لهذه المشكلة ، وذلك إلى جانب المظهر العلمى القانونى لها ، متمثلا في احكام القضاء ، لتكون نبراسا واضحا لكل من يبغى علما وعملا ، فإننا نرى أن نعرض لموضوع الإختصاص بالفصل فى صحة عضوية مجلس الشعب فى ثلاث نقاط كل فى فصل مستقل .

= راجع فى تفاصيل ذلك : :الدكتورة عزيزة الشريف : القضاء الدستورى المصرى - ١٩٩٠ - ص ٧١ وما بعدها .

الأول : طبيعـة الخلاف الناشـب بيـن مجلس الشعب والقضـاء الإدارى .
الثانـى : معيـار تحديد الإختصـاص بالفصـل فـى الطعون الإنتخابيـة لمجلس الشعب .
الثالث : أساليـب فض التنـازع بيـن مجلس الشعب والقضـاء الإدارى .

الفصل الأول
طبيعة الخلاف بين مجلس الشعب والقضاء الإدارى

بملاحظة ردود الفعل المختلفة التى نجمت عن صدور حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٩٨٩/٤/٢٩ ، ورفض مجلس الشعب تنفيذه ، يتبين بوضوح أنه قد نشأ نوع من النزاع بل والصراع بين السلطة التشريعية من ناحية وقوى المعارضة السياسية الحزبية من ناحية أخرى ، بعيدا عن جوهر المشكلة الحقيقية بمفهومها العلمى المحايد ، إذ لم تقتصر آثار هذا النزاع على بعض الجوانب السياسية ، وإنما امتدت إلى محاولة ترتيب نتائج قانونية ودستورية بالغة الخطورة ، بالإضافة إلى استعداء القضاء فى مجمله على مجلس الشعب وهو السلطة التشريعية فى مصر والعكس كذلك ، وهو استعداء قانونى وسياسى فى آن واحد من شأنه إذا وقع أن يخرج بالسلطات العامة عن أصول العلاقات بين السلطات والتوازن الدقيق بينها ، مما قد يؤدى إلى عواقب وخيمة لا يعلم إلا الله مداها .

والحديث عن طبيعة الخلاف الناشب بين مجلس الشعب والقضاء الإدارى - ولو من حيث الظاهر - وحقيقة جوهره يستلزم فى تقديرنا تحديد الأطراف الحقيقية لهذا الخلاف علاوة على موضوع ذلك الخلاف.

ومن الملاحظ أنه قد تم تصوير الخلاف المشار إليه على أنه " نزاع " بين السلطتين التشريعية والقضائية فى حين أنه ليس كذلك ، إذ هو فى جوهره " تنازع " حول الإختصاص بالفصل فى مسالة صحة عضوية مجلس الشعب ، وإذا كان النزاع يعنى الخصومة والمنازعة فإن التنازع ليس سوى مجرد خلاف فى الرأى وهو أمر يقع يوميا بين جهات القضاء المختلفة - مثل جهتى القضاء الإدارى والعادى - بل وبين محاكم الجهة القضائية الواحدة ، دون أن يدعى أحد أن هذا التنازع فى الإختصاص - وهو أمر يعترف القانون بوقوعه ويضع له

حنول المناسبة - يؤدى إلى افساد العلاقة بين المحاكم المختلفة ، او نشوب النزاع بينها والإدعاء بخروج أى منها على المشروعية أو انتهاك سيادة القانون .

ويقتضى البحث فى هذه المسألة تحديد أطراف الخلاف وموضوعه على نحو مفصل .

المبحث الأول
أطراف الخلاف

لا نقصد بأطراف الخلاف الحديث عن أطراف الطعون الإنتخابية التى ثارت حول عضوية مجلس الشعب ، وهم الأفراد - ومعهم الأحزاب - الذين رأوا أنهم أحق بعضوية المجلس من غيرهم من النواب الذين يتمتعون بالعضوية ، فعلا بغير حق من الناحية الموضوعية ، ومن ثم رفعوا دعواهم فى هذه المنازعة ضد القرار الذى دفع بهؤلاء النواب إلى مقاعد مجلس الشعب ، إلا أنهم اتجهوا بدعواهم إلى جهة القضاء الإدارى لطرح الخصومة أمامه ، ربما لعدم ثقتهم سياسيا فى مجلس الشعب خاصة وأن روح العداء والتحدى من جانب المجلس ورئاسته لأحزاب المعارضة فى الفصول التشريعية السابقة ، أمر واضح لا يحتاج إلى تدليل . وإذ استجاب القضاء الإدارى لدعواهم نشب الخلاف والتنازع حول مدى اختصاص كل من جهة القضاء الإدارى ومجلس الشعب بالفصل فى مثل هذه الطعون ، وتبعا لذلك مدى التزام مجلس الشعب بتنفيذ أحكام جهة القضاء الإدارى ، وهو خلاف بين السلطات العامة فى الدولة بصرف النظر عن الأفراد الذين قاموا بتحريك الدعوى أو هؤلاء الذين من شأن تنفيذ الأحكام الصادرة من القضاء الإدارى المساس بعضويتهم لمجلس الشعب .

وبالرغم مما وقع فى الآونة الأخيرة من تصوير لهذا الخلاف على نحو يبدو غير صحيح، بأنه اعتداء من السلطة التشريعية على السلطة القضائية وعلى مبدأ حجية الأحكام القضائية متمثلا فى رفض مجلس الشعب أو رئيسه أحكام القضاء الإدارى فى شأن انتخابات مجلس الشعب لعام ١٩٨٧ والإمتناع عن تنفيذها، مما يعد مثلا سيئا للإستخفاف بأحكام القضاء من جانب سلطات الدولة التى يفترض أن تكون أحرص من غيرها على سيادة القانون (١) إلا أن حقيقة الخلاف على فرض وقوعه. أنه نشب بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك للأسباب التالية .

١ - من المتفق عليه أن الدور القضائى للمحاكم ينقضى بصدور الحكم النهائى البات ، كما ينتهى دور المشرع بإصدار القانون ، الذى ينفصل بوضعه عن ارادة واضعية ، ومن ثم فإن الحكم القضائى ليس بالعمل المملوك للقضاء ، إذ بصدور الحكم يخرج النزاع من ولاية المحكمة الى أصدرته لاستنفاذ ولايتها بصدده ، كما أنه لا يدخل فى اختصاص القضاء اتخاذ وسائل التنفيذ المباشر ضد الأشخاص المعنوية العامة لجبرها على تنفيذ أحكامه (٢) .

---

(١) راجع في ذلك بيان مؤتمر الجوانب القانونية والسياسية للإمتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية فى مصر - والذى ألقينا خلاله هذا البحث مختصرا كما سلفت الإشارة - حيث انتهى المؤتمر - كذلك - إلى أن تبعة هذا الرفض يتحملها رئيس مجلس الشعب بصفة شخصية إذ لا اختصاص لمجلس الشعب بإعتباره سلطة تشريعية فى اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ الأحكام القضائية ...ورأى المؤتمر بوضوح العواقب الوخيمة لعدم تنفيذ تلك الأحكام وأهمها أن ذلك ينذر بإنهيار دستورى وقانونى وشيك يحذر منه المؤتمر .

(٢) الأستاذ الدكتور أحمد أبو الوفا :نظرية الأحكام فى قانون المرافعات - الطبعة الخامسة - ١٩٨٥ ص ٦٨١ .الدكتور حسن السيد بسيونى : دور القضاء فى تنفيذ أحكامه الادارية ومدى فعاليته - مجلة المحاماه - السنة ٦٢ عدد ٥ و ٦ - ص ٢٥ .

٢ - تتحمل السلطة التنفيذية مسئولية وضع القوانين موضع التنفيذ ، وكذلك كافة الأعمال القانونية الأخرى بما فيها الأحكام القضائية ، ما لم يقض الدستور بغير ذلك ، وبالتالى فإن الإدارة هى المختصة والمسئولة عن وضع الأحكام موضع التنفيذ .

٣ - إن عدم تنفيذ الأحكام القضائية وإن كان يعد جريمة يعاقب عليها القانون ، يمكن أن يرتكبها أى شخص أو هيئة ، إلا أن المشرع - سواء فى الدستور أو القانون - لم يتصور أن يكون ارتكاب هذه الجريمة إلا من قبل الهيئة المكلفة بتنفيذ الأحكام القضائية ، وهى السلطة الإدارية ممثلة فى موظفيها العموميين المسئولين أو المختصين بتنفيذ هذه الأحكام ولذلك نصت المادة ٧٢ من الدستور على أن " تصدر الأحكام وتنفذ بإسم الشعب ويكون الإمتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون ، وللمحكوم له فى هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة " . كما تقضى المادة ١٢٣ من قانون العقوبات بأن "يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومى استعمل سلطة وظيفته فى وقف تنفيذ ... حكم أو أمر صادر من أية جهة مختصة .كذلك يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومى امتنع عمدا عن تنفيذ حكم مما ذكر بعد مضى ثمانية أيام من انذاره على يد محضر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلا فى اختصاص الموظف" . وعلى ذلك فإنه لا يجوز تطبيق هذه المواد السالفة على أحد القضاه مثلا أو أحد نواب السلطة التشريعية لإنتفاء صفة الموظف العام فيهم وفقا لقواعد قانون العقوبات (١) .

(١) راجع فى هذه المسألة :الاستاذ الدكتور عبد الفتاح حسن : تعطيل تنفيذ الحكم القضائى - مجلة العلوم الادارية السنة ٦ - عدد ١ - ص ٣٤٣

٤ - إن حجية الأحكام أو مبدأ حجية الأمر المقضى به أمر يختلف عن القوة الملزمة للحكم وعن قوته التنفيذية ، فحجية الأحكام مسألة تتعلق بجهات القضاء والمحاكم وتهدف إلى الحيلولة دون عرض النزاع من جديد أمام القضاء ، والقوة الملزمة للحكم هى أمر يتصل بالمشرع والقانون الذى يقرر للأحكام القضائية قوة الزامية تجعلها نافذة فى حق الأفراد والإدارة دون توقف على رضائهم ، وتؤكد القوة التنفيذية للحكم ذلك بما تعنيه من جواز الإلتجاء إلى الوسائل الجبرية لتحقيق مضمون الحكم بمعاونة السلطة العامة (١).

وبذلك فإنه إذا كانت حجية الأحكام مسألة تعنى السلطة القضائية ، فإن القوة الإلزامية والتنفيذية للحكم هى أمر يعنى السلطة التنفيذية من ناحية ، والمخاطبين بما قضى به هذا الحكم من ناحية أخرى ، بمعنى أن الخلاف الناشب قد وقع فى الأصل بين السلطة التنفيذية ممثلة فى وزير الداخلية من ناحية ، وأعضاء مجلس الشعب الذين يتعلق بهم الحكم سواء من صدرت الأحكام لصالحهم أم من صدرت ضدهم وذلك من ناحية أخرى .

ومراجعة حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١٩٨٩/٤/٢٩ ومن بعده حكم محكمة القضاء الإدارى فى الموضوع والصادر فى ١٩٩٠/٣/٢٠ ، مثلهما فى ذلك مثل سائر الأحكام القضائية المماثلة عموما ، يؤكد بجلاء أن المخاطب بهذه الأحكام لم يكن مجلس الشعب ذاته أو رئيسه أو بعض أعضائه وإنما وزير الداخلية كجهة ادارية مختصة بتنفيذ القوانين المتصلة بإنتخاب أعضاء مجلس الشعب ، وبالتالى تنفيذ الأحكام القضائية المتعلقة بذات الموضوع .

(١) الدكتور عبد المنعم جيرة : المرجع السابق - ص ٣١ وما بعدها

ولذلك بادر وزير الداخلية فى ذلك الوقت إلى ارسال خطاب إلى مجلس الشعب يتضمن قراره رقم ٢٣٢٨ لسنة ١٩٨٩ بتنفيذ الأحكام الوقتية الصادرة من محكمة القضاء الإدارى واخطار المجلس بما يقتضيه ذلك التنفيذ ومؤداه (١) .

وفى تقديرنا أن استجابة وزير الداخلية لهذه الأحكام واصداره للقرارات التنفيذية لها واخطار مجلس الشعب . بذلك لم يكن اقتناعا بأحقية من أقام الدعوى فى عضوية مجلس الشعب ، بقدر ما هو استجابة للنصوص التى تجرم عدم تنفيذ الأحكام القضائية ، ومن ثم عدم التعرض لإحتمال توقيع العقوبة عليه ، وبالتالى آثر أن يبتعد عن صراع حزبى وسياسى مستتر وراء القانون ولا مبرر لخوضه رغم أنه كان فى مقدوره الإنتظار لحين صدور الحكم النهائى فى موضوع الدعوى للإعتراف بحق من رفع الدعوى وحكم له القضاء بأحقيته فى عضوية مجلس الشعب ، والإكتفاء بإخطار مجلس الشعب بالحكم ومؤداه وقف عضوية من تعلق بهم هذا الحكم إلى حين البت فى الموضوع إلا أنه بذلك فقد تحول - نظريا على الأقل - إلى الطرف الرسمى الآخر فى هذا الخلاف الذى بات قائما بين وزير الداخلية الذى يمثل السلطة الإدارية الملزمة بتنفيذ العملية الإنتخابية واعلان نتائجها ، ورئيس مجلس الشعب ممثلا للسلطة التشريعية والذى يرفض الإنصياع لخطاب وزير الداخلية ومؤداه ، علاوة على أن تفسير الحكم الوقتى الصادر بوقف تنفيذ قرار وزير الداخلية بإعلان نتيجة الإنتخاب بصدد بعض الأعضاء على أنه حكم بإلغاء القرار المشار إليه ، ومن ثم عدم صحة عضوية هؤلاء الأعضاء وضرورة استبدالهم

(١) خطاب وزير الداخلية رقم ٧٣٤١ فى ١٩٨٩/٥/٢١ .وكان يتصل بتنفيذ أحكام محكمة القضاء الادارى فى ١٩٨٧/٤/٢١ والتى رفضت المحكمة الادارية العليا الطعن فيها فى ١٩٨٩/٤/٢٩ ومؤداها استبدال ٣٩ عضوا من أعضاء مجلس الشعب بآخرين ممن أعلن انتخابهم على وجه غير صحيح وفقا لما انتهت إليه الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الادارى بعد ذلك فى ١٩٩٠/٣/٢٠

بمن صدر الحكم لصالحهم ، هو تفسير غير صحيح بالمرة مما أدى إلى أن يستعر الخلاف الحزبي والسياسي ويزداد اشتعالا .

ومن ناحيته حرص رئيس مجلس الشعب على التأكيد بأن المجلس لا ينظر " أحكاما قضائية سواء كانت صادرة بصفة مستعجلة وفي الشق المستعجل أو صادرة في شق موضوعي ، لأن قاعة المجلس الموقر ليست مكانا لتعليق أو لمحاكمة أحكام أو طعن في أحكام ، فلكل سلطة نطاقها ولكل سلطة استقلالها وللسلطة القضائية استقلالها وللسلطة التشريعية استقلالها ولا تداخل ولا عدوان من سلطة على اخرى ، فارجو أن يكون واضحا أننا ننظر في الكتاب المرسل إلينا من السيد وزير الداخلية ويخطرنا فيه بأنه نفذ أحكاما وقتية صدرت ضده كمدعي عليه في محكمة القضاء الإدراى ، وأنه يخطرنا بهذا التنفيذ " ، ثم تساءل ما الذي يفعله المجلس ازاء هذا الكتاب ؟ (١) ومن ثم وضعت لجنة الشئون الدستورية والتشريعية تقريرها في هذا الموضوع "عن قرار وزير الداخلية رقم ٢٣٢٨ لسنة ١٩٨٩ بتنفيذ الأحكام الوقتية الصادرة من محكمة القضاء الإداري في الدعاوى ..." (٢) .

المبحث الثاني
موضوع الخلاف

بالرجوع إلى الوثائق الرسمية - أحكام محاكم القضاء الإداري وتقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب -

---

(١) مضبطة الجلسة التاسعة والسبعين من جلسات مجلس الشعب بتاريخ ١٩٨٩/٦/٢٦ - ص ٨ (عن أقوال مقرر لجنة الشئون الدستورية والتشريعية في تقديمه لتقرير اللجنة عن قرار وزير الداخلية سالف الا شارة) .

(٢) راجع هذا التقرير في ذات المضبطة سالفة الاشارة - ص ٢٧ وما بعدها .

يتبين لنا اذن أن موضوع الخلاف يتبدى من الناحية القانونية فى رفض مجلس الشعب تنفيذ خطاب وزير الداخلية الصادر نزولا على حكم المحكمة الإدارية العليا ، بما يعد من الناحية الواقعية امتناعا غير مباشر عن تنفيذ هذه الأحكام القضائية ، مما يثير التساؤل حول مدى التزام مجلس الشعب بتنفيذ خطاب وزير الداخلية من ناحية ، وتنفيذ الأحكام المشار إليها من ناحية أخرى ، وتفسير موقف المجلس فى هذا الصدد .

أولا - مدى التزام مجلس الشعب بخطاب وزير الداخلية :

من الجلى أنه لا يمكن القول بأن خطاب الوزير إلى مجلس الشعب يحمل صفة الإلزام ، فليس من المنطقى كما قلنا أن يكون تشكيل المجلس وتعديل هذا التشكيل بقرار من وزير الداخلية ومن باب أولى بخطاب منه ، والقرار الإدارى بطبيعته هو عمل قانونى ملزم لمن يخاطبه القرار بأحكامه ، إذ أن سلطة اصدار القرارات الإدارية هى فى الواقع مظهر من مظاهر ممارسة السلطة العامة ، بمعنى أن سلطة اتخاذ القرار بالإرادة المنفردة تنشئ علاقة غير متوازنة بين الإدارة صانعة القرار وبين من يخاطبهم هذا القرار بأحكامه ، ومن ثم تتسم هذه العلاقة بعدم المساواة بين طرفيها ، وهو أمر يتعارض تماما مع مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات واستقلالها وتوازنها والمساواة الكاملة بينها ، ومن هنا يلزم القول بأن خطاب وزير الداخلية إلى مجلس الشعب ليس من القرارات الإدارية وإنما هو من قبيل الأعمال المادية ، بل إنه ليس من الأعمال الإدارية عموما وبالتالى يمكن اعتباره من أعمال الحكومة المتصلة بعلاقة السلطات العامة ببعضها البعض بإعتبارها جميعا سلطات متوازنه وتقف على قدم المساواة ، بحيث لا تستطيع أن تفرض احداها ارادتها المنفردة على الأخرى ، إلا إذا نص الدستور على خلاف ذلك وفى حدود ما ينص عليه فحسب.

وعلى ذلك فإن خطاب وزير الداخلية المشار إليه لا يحمل طبيعة العمل الملزم ، إذ ليس له بذاته من أثر قانوني ، وإنما هو مجرد " طلب " أو " اخطار " يمكن لمجلس الشعب أن يستند إليه في تبديل العضوية وفقا لما انتهت إليه أحكام القضاء الإداري بصددها ، دون أن يعد ذلك " تنفيذا " لخطاب وزير الداخلية ، وإلا جاز للوزير كلما عن له ذلك أن يبعث برسالة إلى مجلس الشعب بتعديل العضوية بحجة تصحيح أخطاء مادية أو حسابية أو قانونية مثلا ، وفي هذه الحالة سيتعذر الطعن ضد "رسالة" الوزير حيث من الصعب اعتباره من القرارات الإدارية ومع التزام مجلس الشعب أو رئيسه بتنفيذ هذا الخطاب يمكن للوزير بالتواطؤ مع رئيس المجلس ، اسقاط عضوية بعض أعضاء المجلس أو بالأحرى استبدالها بآخرين ، دون اتباع لقواعد الدستور المقررة لأعضاء مجلس الشعب ضمانا لإستقلالهم .

وقد يقول قائل أن خطاب وزير الداخلية وإن لم يكن بقرار اداري إلا أنه من قبيل "الإعلان" بالقرار الإداري الحقيقي ، بمعنى أن خطاب وزير الداخلية رقم ٧٣٤١ والصادر في ١٩٨٩/٥/٢١ هو إعلان موجه إلى مجلس الشعب ، يهدف إلى ضمان وصول العلم إليه بقرار وزير الداخلية رقم ٢٣٢٨ لسنة ١٩٨٩ بتنفيذ الأحكام الوقتية الصادرة من محكمة القضاء الإداري ، في الدعاوى المقامة من حزبي الوفد الجديد والعمل الإشتراكي وبعض المرشحين بطلب وقف تنفيذ وإلغاء قرار وزير الداخلية رقم ٣٤٢ لسنة ١٩٨٧ ، بشأن إعلان نتيجة انتخابات أعضاء مجلس الشعب التي أجريت بتاريخ ٦ من ابريل سنة ١٩٨٧ ، وبالتالي فإن هذا الخطاب هو وسيلة العلم بالقرار وشهره لكي يكون ذلك القرار نافذا في مواجهة المخاطبين بأحكامه وفقا للقانون .

غير أنه يمكن رد هذا القول بأن قرار وزير الداخلية رقم ٢٣٢٨ لسنة ١٩٨٩ هو قرار بتعديل قراره السابق رقم ٣٤٢ لسنة ١٩٨٧ بشأن إعلان نتيجة انتخابات أعضاء مجلس الشعب ، ومن ثم تنصرف طبيعة القرار الذى تم تعديله إلى القرار الذى جاء بالتعديل ، بمعنى أنه إذا كانت طبيعة قرار إعلان نتيجة الإنتخاب العامة بحسب ما انتهينا إليه سلفا أنه ليس من القرارات الإدارية لكونه ليس تعبيرا عن الإرادة المنفردة للإدارة ، وإنما هو تعبير عن ارادة الناخبين الممثلين للسلطة التأسيسية ، فإن هذه الطبيعة تنسحب بالتالى على قرار وزير الداخلية الأخير الذى يهدف إلى تعديل نتيجة الإنتخاب نزولا على حكم القضاء الإدارى ، ومن ثم يسرى عليه ما سبق شرحه وخاصة من حيث الإختصاص بالطعن ضد قرار اعلان نتيجة الإنتخاب العامة .

وتبعا لما تقدم يكون التساؤل الأهم والمبدئى هو: هل يملك وزير الداخلية بعد اعلان نتيجة الإنتخاب العامة بقرار يصدر منه أن يسحب أو يلغى أو يعدل من هذا القرار أو بالأحرى الإعلان ، وبقول آخر هل تسرى على قرار وزير الداخلية بإعلان نتيجة الإنتخاب العامة ما يسرى على القرارات الإدارية من أحكام سحبها أو تعديلها أو الغائها ؟

يسترعى الإنتباه فى هذا الموضوع أن وزير الداخلية فى انتخابات مجلس الشعب عام ١٩٨٤ قام بعد اعلان نتيجة الإنتخاب فى ١٩٨٤/٥/٣٠ ، وبناء على تظلم قدم إليه عن نتيجة دائرة المنيا الأولى ، بقبول هذا التظلم ومن ثم سحب قرار اعلان نتيجة الإنتخاب سحبا جزئيا ، واعادة اعلان النتيجة فى ١٩٨٤/٥/٣١ مصححة أو بالأحرى معدلة ، بزيادة حزب الوفد مقعدا تم انتقاصه من مقاعد الحزب الوطنى وقد استند الطاعنون ضد قرارات اعلان نتائج الإنتخاب إلى هذه الواقعة لإثبات أن قرار وزير الداخلية بإعلان نتيجة الإنتخاب هو من قبيل القرارات الإدارية التى تقبل السحب

والتعديل من قبل الإدارة ، ومن ثم تخضع بهذه المثابة لرقابة القضاء الإدارى على مشروعيتها بإعتبارها عملا اداريا ومظهرا لمباشرة السلطة العامة .

وقد استندت المحكمة الإدارية العليا على هذه الحجة فى حكمها الصادر فى ١٩٨٥/٥/٢٥ سالف الذكر ، بل وفى حكمها الصادر فى ١٩٨٩/٤/٢٩ كذلك رغم عدم تكرار هذه الواقعة فى انتخابات عام ١٩٨٧ حيث ورد فى الحكم الأول أن قرار وزير الداخلية بإعلان نتيجة الإنتخاب يعد " تعبيرا عن ارادتها الذاتية - أى ارادة الإدارة - وليس تعبيرا عن ارادة الناخبين ، ومن ثم يتعين الا يفلت مثل هذا القرار من الرقابة القضائية إعمالا لقواعد المشروعية ، ورد أعمال الإدارة إلى حظيرة القانون ، وليس أدل على صحة هذا النظر من أن وزير الداخلية بعد أن أعلن نتيجة الإنتخاب ... عاد فى اليوم التالى .. وعدل إعلان النتيجة أثر تظلم قدم إليه ... ومفاد ذلك أنه إذا كان قرار إعلان نتيجة الإنتخاب قابلا للسحب الجزئى بمعرفة جهة الإدارة ، فإنه من باب أولى يكون خاضعا للرقابة القضائية على المشروعية". أما فى الحكم الثانى فقد أشارت بنفس العبارات إلى طبيعة قرار إعلان نتيجة الإنتخاب ثم اردفت قائلة " ..ومن ثم فلا وجه لأن يستعصى مثل هذا القرار على رقابة المشروعية وليس أدل على صحة هذا النظر من أنه يجوز لوزير الداخلية أن يقوم بتصحيح ما يصدر منه من قرار فى هذا الشأن إذا تبين أن ثمة خطأ قد شابه سواء كان خطأ ماديا أو خطأ فى تطبيق القانون. فإذا كان ذلك فإنه يعنى أن القرار يكون قابلا للسحب الجزئى بمعرفة جهة الإدارة وما دامت سلطة السحب جائزة قام اختصاص رقابة المشروعية . "

ومن الواضح أن المحكمة الإدارية العليا قد سلمت فى هذا الحكم بأن سلطة سحب قرار إعلان نتيجة الإنتخاب هى " سلطة جائزة " ، ومن المؤكد أنها تقصد أن هذه السلطة " جائزة قانونا " ، بمعنى أن

القانون يجيز ذلك ، فهل هناك من النصوص القانونية ما يشير إلى هذه السلطة أو يجيزها ؟

بإستعراض نصوص قانون مباشرة الحقوق السياسية ، نجد أن المواد الواردة فى الباب الثالث منه بشأن تنظيم عمليتى الإستفتاء والإنتخاب تنتهى بالمادتين ٣٧ التى تشير إلى اختصاص وزير الداخلية بإعلان النتيجة العامة للإنتخاب و ٣٨ التى تلزم وزير الداخلية بإرسال شهادة انتخاب لكل مرشح منتخب عقب هذا الإعلان ، ولم يرد بعد ذلك أى نص يتصل بالطعن ضد القرار بإعلان النتيجة أو التظلم منه أو جواز سحبه أو الغائه أو تعديله أو عدم جواز ذلك. أما قانون مجلس الشعب فإنه فى الباب الثانى منه الخاص بالترشيح لعضوية المجلس ، نص فى المادة الأخيرة منه على تنظيم للطعن بإبطال الإنتخاب طبقا للمادة ٩٣ من الدستور ، وأحال فى ذلك للائحة الداخلية للمجلس لتحديد الإجراءات التى تتبع عند الفصل فى صحة الطعون وفى تحقيق صحة العضوية.

ووفقا للمواد من ٣٤٧ إلى ٣٥٥ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب فإنه بمجرد اعلان نتيجة الإنتخاب ، يختص المجلس بالفصل فى الطعون بإبطال الإنتخاب ، وذلك من خلال ما تجريه لجنة الشئون الدستورية والتشريعية من تحقيقات واجراءات لازمة لإظهار الحقيقة ، ومن بين ذلك ما تنص عليه المادة ٣٥٢ من أنه "على اللجنة أن تبين فى تقريرها بإبطال عضوية أحد الأعضاء مدى أحقية غيره من المرشحين فى الدائرة فى اعلان انتخابه قانونا فيها وذلك فى الحالات التى يكون اعلان النتيجة قد تم بناء على خطأ مادى".

ومفاد هذا النص بوضوح أن الطعن فى قرار اعلان نتيجة الإنتخاب إذا شابه خطأ مادى ، لا يكون للجهة التى أصدرت القرار ، وإنما يعد من قبيل الطعن فى صحة العضوية وابطال الإنتخاب والذى

يختص مجلس الشعب وحده بالفصل فيه ، وهو ما ينطبق من باب أولى على حالة الخطأ القانوني الذي يشوب هذا القرار.ومن هنا كان استناد المحكمة الإدارية العليا إلى واقعة سحب وزير الداخلية لقرار إعلان نتيجة الإنتخاب وتصحيحه غير سليم ، إذ هي واقعة غير مشروعة وغير جائزة قانونا على خلاف ما جاء في أحكامها .

وتاكيدا لذلك حرص مجلس الشعب في جلسته رقم ٦٢ في ١٥ يونيو ١٩٨٦ ، على تقرير عدة مبادئ في هذا الخصوص ومن بينها :
المبدأ الأول : أنه بعد إعلان نتيجة الإنتخابات يختص مجلس الشعب دون غيره بالفصل في صحة عضوية أعضائه وبالفصل في صحة الطعون ، ويمتنع على أية جهة أخرى قضائية أو ادارية الفصل في صحة العضوية ...ولا يحاج بحكم أو قرار صادر من جهة قضائية أو ادارية خاص بالعضوية بعد إعلان نتيجة الإنتخابات .
المبدأ الرابع : ...يمتنع على المجلس أن يفوض رئيسه أو أي شخص آخر في تنفيذ أي قرار اداري أو حكم في شأن من شئون العضوية .
المبدأ الخامس : لا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس .

وبناء على ما تقدم فإننا نرى أن قرار إعلان نتيجة الإنتخابات يستعصى تماما على السحب أو الإلغاء أو التعديل من جانب الإدارة ، وأنه لا يجوز الإستناد إلى واقعة غير مشروعة لتأسيس اختصاص القضاء الإداري بنظر الطعن ضد مثل هذا القرار ، ومن ثم يبقى الطعن ضد قرارات اعلان نتائج الإنتخابات البرلمانية من اختصاص مجلس الشعب ذاته وفقا للدستور وقانون مجلس الشعب واللائحة الداخلية له ، وبالتالي لا يكون لخطاب وزير الداخلية الموجه إلى المجلس ولا لقراره بتعديل نتائج الإنتخاب أية قوة إلزامية تجاه مجلس الشعب الذي ينفرد وحده بالفصل في هذه الطعون .

ثانيا - مدى التزام مجلس الشعب بأحكام القضاء الإدارى :

بالرغم من التركيز السياسى والإعلامى على أحكام محكمتى القضاء الإدارى والإدارية العليا فى طلب وقف تنفيذ قرار وزير الداخلية بإعلان نتيجة انتخابات مجلس الشعب عام ١٩٨٧ ، واستجابتهما لهذا الطلب بأحكامها الوقتية أو المستعجلة بوقف هذا التنفيذ ، إلا أن هذه الأحكام لم تقتصر على ذلك وإنما تضمنت أصلا الحكم بإختصاص القضاء الإدارى بنظر طلبات وقف تنفيذ والغاء ذلك القرار .

فمن المعلوم أن دعوى إلغاء القرارات الإدارية تمر مثل سائر الدعاوى الأخرى بعده مراحل متتابعة للوصول إلى الفصل فى موضوع الدعوى وتتلخص هذه المراحل فيما يلى :

المرحلة الأولى : وتتمثل فى اختصاص المحكمة بنظر الدعوى المطروحة عليها ، إذ قد يخرج موضوع الدعوى عن اختصاص القضاء بصفة عامة ، أو عن اختصاص القضاء الإدارى وحده ، كما قد تكون الدعوى خارجة عن اختصاص احدى محاكم القضاء الإدارى على وجه الخصوص وتدخل فى ولاية محكمة أخرى فيه ، فإذا ثبت للمحكمة أنها غير مختصة بنظر الدعوى فإنها تبادر إلى الحكم بعدم الإختصاص بنظرها واحالتها إلى المحكمة المختصة أن وجدت وفقا للقانون ، أما إذا ثبت لها أن الدعوى تدخل فى اختصاصها انتقلت إلى المرحلة الثانية .

المرحلة الثانية : وهى مرحلة البحث فى الشروط القانونية الواجبة الإتباع لكى تكون الدعوى مقبولة أمام القضاء ، وهى شروط شكلية ترجع إلى أهلية رافع الدعوى وميعاد رفعها ، والإجراءات التى تجب مراعاتها عند رفعها فإذا توافرت هذه الشروط فإن المحكمة تقبل الدعوى والنظر فى طلبات المدعى ، أما إذا لم تتحقق كلها أو بعضها أصدرت المحكمد حكمها بعدم قبول الدعوى.

المرحلة الثالثة : بعد قبول الدعوى تنتقل المحكمة فى بحثها، إلى مرحلة فحص موضوع الدعوى وطلبات الطاعن وتهيئة الدعوى للحكم فيها ، حيث تبدأالمحكمة أولا بالنظر فى الطلبات المستعجلة للطاعن وأهمها - فى نطاق دعوى الإلغاء - طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ثم تعقب ذلك بالنظر فى الطلبات الأصلية فى موضوع الدعوى ، وذلك بالتحقق من توافر أو عدم توافر أسباب الطعن بإلغاء القرار الإدارى .

ومن المستقر عليه فى دعاوى الإلغاء أن الإختصاص بالموضوع هو أساس الإختصاص بالطلبات المستعجلة فيها ومن ثم يتعين على المحكمة حسم مسألة الإختصاص - وكذلك مسألة قبول الدعوى بتوافر شروطها الشكلية - بقضاء قطعى قبل البحث فى طلبات الطاعن سواء بوقف تنفيذ القرار أم بإلغائه .فإذا ما دفع أمام المحكمة بعدم اختصاصها بنظر الدعوى - أو بعدم قبولها شكلا - فإنها تلتزم بالحكم فى هذا الدفع ، وقضاؤها فى هذا الصدد هو قضاء قطعى له مقومات الأحكام وخصائصها ويجوز حجية الأحكام القضائية النهائية (١) .

المرحلة الرابعة : وهى مرحلة الحكم فى الدعوى حيث تقضى المحكمة فى موضوع الدعوى أما برفض الدعوى موضوعا ، وأما بإلغاء القرار الإدارى محل الطعن نتيجة ما لحقه من عيوب دمغته بعدم المشروعية .

بيد أنه يتعين ملاحظة أنه إذا كانت هناك طلبات مستعجلة للطاعن فإنه يتعين على المحكمة أن تنظر فى هذه الطلبات وتقضى فيها قبل البدء فى نظر الطلب الأصلى بإلغاء القرار الإدارى بمعنى أن الحكم فى الطلبات المستعجلة يتم خلال المرحلة الثالثة قبل

(١) المحكمة الإدارية العليا فى ١٩٦٧/٥/٦ قضية ١٢٨١ لسنة ٨ ق المجموعة السنة ١٢ ص ١٩٣ - وفى ١٩٨١/٢/٢٢ قضية ٨٠٢ لسنة ٢٣ ق - وفى ١٩٨٥/٢/٢٤ قضية ٥٧٩ لسنة ٢٨ ق .

الشروع فى فحص موضوع الدعوى، والتحقق من صحة أو عدم صحة اسباب الإلغاء التى يستند إليها الطاعن ضد القرار الإدارى (١).

وبالرجوع إلى ما أعقب انتخابات مجلس الشعب عام ١٩٨٧ من طعون ودعاوى أمام القضاء الأدارى، يتبين أن هذه الانتخابات قد تمت بتاريخ ٦/٤/ ١٩٨٧ ، حيث أعلن وزير الداخلية فى ١٩٨٧/٤/١٠ النتيجة العامة لهذه الانتخابات ، وفى ١٩٨٧/٤/١٢ ثم فى ١٩٨٧/٤/١٤ وفى ١٩٨٧/٤/١٥ رفعت ثلاثة دعاوى ضد قرار وزير الداخلية بإعلان نتيجة الانتخابات أمام محكمة القضاء الادارى(١)، وفيهـا طلب المدعون الحكم بقبول الدعاوى شكلا ، وبصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار وزير الداخلية بإعلان نتيجة الانتخابات فى الدوائر المشار إليها بصحيفة كل منها مع ما يترتب على ذلك من آثار ، والتصريح بتنفيذ الحكم بمسودته الأصلية بدون اعلان ، وفى الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه مع ما يترتب على ذلك من آثار .

وفى جلسة ١٩٨٧/٤/٢١ قضت المحكمة فى هذه الدعاوى بقبولها شكلا ، مما يعنى ضمنا أنها أقرت بإختصاصها الولائى بنظرها ،وفى الطلب المستعجل بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه وما يترتب على ذلك من آثار أهمها إعلان فوز الطاعنين فى الانتخابات، وفى ذلك استندت المحكمة إلى أن البادى من الأوراق وبالقدر اللازم للفصل فى طلب وقف التنفيذ ...توافر ركن الجدية فى طلب وقف التنفيذ حيث رأت المحكمة أن القرار الصادر بإعلان النتيجة على هذا النحو مرجح الإلغاء، بالإضافة إلى توافر ركن الإستعجال فى الطلب تأسيسا على أن تنفيذ القرار المطعون فيه يحرم الحزب من مقاعد فى

(١) المحكمة الادارية العليا فى ١٩٧٤/١١/١٦ قضية ٨٥١ لسنة ١٨ ق المجموعة السنة ٢٠ ص ١٤ .
(٢) الدعاوى أرقام ٣٣٨٥ لسنة ٤١ ق و ٣٤٥٣ لسنة ٤١ ق و ٣٤٨٢ لسنة ٤١ق على التوالى.

مجلس الشعب ،كما يحرم الطاعنين من حق العضوية فى المجلس خاصة وأن قرب موعد انعقاد المجلس الجديد والمحدد له تاريخ ١٩٨٧/٤/٢٢ يعتبر من صور الإستعجال التى تبرر وقف تنفيذ القرار المطعون فيه :

وبتاريخ ١٩٨٧/٤/٢٣ طعنت هيئة قضايا الدولة نائبة عن السيد وزيرالداخلية فى هذه الأحكام أمام المحكمة الاداريةالعليا(١)، لما شابها من مخالفة القانون والخطأ فى تطبيقه وتأويله ومخالفة الثابت بالأوراق وذلك فى أمرين : أولا - أن المحكمة خالفت القانون إذ تصدت للفصل فى الدعاوى محل المنازعة رغم عدم اختصاصها ولائيا بنظرها (وأوضحت الهيئة حججها فى هذا الشان) ، ثانيا - فى الموضوع ... (حيث أبدت الهيئة رأيها فى هذا الصدد)

وبالرغم من أن هيئة مفوضى الدولة لدى المحكمة قد قدمت - حسب ما جاء بالحكم - تقريرا بالرأى القانونى مسببا فى الطعون ارتأت فيه ... قبول الطعن شكلا ، ووقف تنفيذ الحكم المطعون فيه فيما قضى به من وقف تنفيذ القرار المطعون فيه فيما تضمنه . وفى الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه فيما قضى به بما تقدم ... ، إلا أن المحكمة الإدارية العليا قضت فى الدفع بعدم اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بنظر هذه الدعاوى بأنه " غير قائم على أساس صحيح فيتعين رفضه " وفى الموضوع بأن " تلك الأحكام تكون صحيحة إذ قضت بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، الأمر الذى يتعين معه رفض الطعون فيها " (٢) .

---

(١) الطعون أرقام ١٩٠٠ لسنة ٣٣ ق و١٩٢٠ لسنة ٣٣ ق و ١٩٢٢ لسنة ٣٣ ق على التوالى .

(٢)حكمها فى ١٩٨٩/٤/٢٩ سالف الذكر .

وبصفة عامة يمكن القول بأنه قد صدرت فى هذه الدعاوى عدة احكام حول الإختصاص وقبول الدعوى شكلا ووقف التنفيذ ، ويعنينا فى هذا المقام أن نحدد موقف مجلس الشعب ومدى التزامه بتنفيذ حكمى الاختصاص ووقف التنفيذ على وجه الخصوص .

أ- الحكم بالإختصاص :

من الجلى أن المحكمة الإدارية العليا قد قضت صراحة، بمناسبة دفع هيئة قضايا الدولة بعدم الإختصاص برفض هذا الدفع ومن ثم بالإختصاص الولائى لمحاكم القضاء الإدارى بنظر الدعاوى ضد القرار بإعلان نتائج الإنتخاب لمجلس الشعب سواء فيما يتعلق بطلب الغاء هذا القرار ام طلب وقف تنفيذه ، وبطبيعة الحال طلب التعويض عنه .

وبالرغم من ورود رفض الدفع بعدم الإختصاص ضمن حيثيات الحكم وليس منطوقه ، إلا أن ذلك لا ينفى أن هذا " الرفض " هو بمثابة الحكم القطعى الذى يتوافر فيه مقومات الأحكام وخصائصها، بدليل جواز الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا إذا صدر من محكمة القضاء الإدارى ، وبالتالى تكون لهذا الحكم حجية الأحكام القضائية وقوتها الملزمة (١) .

---

(١) يلاحظ أن القاعدة فى الأحكام أن تكون صريحة وبالفاظ واضحة فى منطوق الحكم ، ومع ذلك فإنه ليس هناك ما يمنع أن يصدر القاضى قضاء صريحا فيما يتعلق بواقعة معينة وضمنيا فيما يتصل بواقعة أخرى ، ويكون للقضاء الضمنى حجية الشئ المحكوم به ، ويمكن استخلاص القضاء الضمنى الوارد بالحكم سواء فى منطوقه أو من أسبابه .

الأستاذ الدكتور أحمد أبو الوفا : المرجع السابق - ص ٣٦٠

وعليه فإن حجية الشىء المحكوم به تلحق الحكم القطعى فى منطوقه والأسباب المكملة له فيما قضى به صراحة أو ضمنا فى الطلبات وفى الدفوع - ذات المرجع ص ٧٠٩ .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن ما فصلت فيه المحكمة من مسائل فرعية قبل البت فى موضوع الطلب كالدفع بعدم اختصاص المحكمة أصلا بنظرها بحسب موضوعها يعد حكما قطعيا نهائيا له مقومات الأحكام،

غير أنه يتعين ملاحظة أن الغالبية العظمى من الفقه والقضاء تقر للأحكام الصادرة فى دعاوى الإلغاء بالحجية النسبية بإستثناء الأحكام الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية ، فهى وحدها التى تحوز الحجية المطلقة (١) ، وهو ما يمكن استخلاصه من نص المادة ٥٢ من قانون مجلس الدولة الحالى التى تنص على أنه " تسرى فى شأن جميع الأحكام ، القواعد الخاصة بقوة الشئ المحكوم فيه ،على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة " ، فاصطلاح الأحكام الصادرة بالإلغاء يعنى أن الحجية المطلقة كإستثناء على القواعد العامة لا تكون إلا للأحكام الصادرة بإلغاء القرارات الادارية ، والا تعين أن يكون النص " الأحكام الصادرة فى دعاوى الإلغاء ".

وبذلك يكون للحكم فى الإختصاص حجية نسبية ،بمعنى أنه - على خلاف الحجية المطلقة - يشترط لإعمالها اتحاد الخصوم والموضوع والسبب ،فإذا ما تخلف شرط من هذه الشروط أمكن قبول دعوى جديدة بطلب إلغاء القرار ،ومن هنا كان دفع هيئة قضايا الدولة أمام المحكمة الإدارية العليا قبل اصدارها الحكم الأخير فى ١٩٨٩/٤/٢٩ بعدم الإختصاص ،بالرغم من تسليمها كما ورد فى هذا الحكم بأنه " وإن كانت المحكمة الإدارية العليا قد سبق لها قضاء - فى حكمها السابق فى ١٩٨٥/٥/٢٥ - مفاده اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بنظر الطعن فى القرار الصادر بإعلان نتيجة الإنتخابات ،إلا أنه ليس ما يمنع المحكمة من العدول عن ذلك ... ".

= وخصائصها ، فيجوز حجية الاحكام وبالتالى يقيد المحكمة عند نظر موضوع الدعوى حكمها فى ١٩٦٧/٥/٦ سالف الإشارة.

(١) الدكتور عبد المنعم جيرة :المرجع السابق - ص ٩٧ وما بعدها.

وعلى فرض غير صحيح هو أن قرار إعلان نتائج الإنتخابات لمجلس الشعب هو من القرارات الإدارية ،ومع ملاحظة أن مجلس الشعب كسلطة عامة مستقلة لها شخصيتها المعنوية المنفصلة عن أعضاء المجلس ،لم يكن طرفا فى هذه الدعاوى حيث لم يكن ممثلا فى الخصومة على نحو ما سبق بيانه ،فإن أثر حجية الحكم بالإختصاص يقتصر على خصوم هذه الدعاوى دون أن يمتد إلى الغير.

ومن ناحية أخرى وتأسيسا على ما نراه من أن مجلس الشعب يعد من الجهات ذات الإختصاص القضائى بصدد مسألة الفصل فى صحة عضويته على نحو ما سنفصله فيما بعد ،فإنه قد يثور التساؤل حول مدى التزامه بحجية هذه الأحكام بالإختصاص على فرض صدورها أو تحققها ضمنا بأحكام محكمة القضاء الإدارى القاضية بوقف التنفيذ لقرار اعلان نتائج الإنتخابات والصادرة فى ١٩٨٧/٤/٢١، أى قبل انعقاد المجلس فى ١٩٨٧/٤/٢٢ .

وفى تقديرنا أن الحجية النسبية للحكم بالإختصاص فى هذه المسألة لا تمتد إلى مجلس الشعب ،فلا يكون ملتزما بها ،وذلك تأسيسا على ان الأحكام ذات الحجية النسبية لا تتعلق بالنظام العام وذلك بالرغم من نص المادة ١٠٩ من قانون المرافعات التى تقضى بأن "الدفع بعدم اختصاص المحكمة لإنتفاء ولايتها أو لسبب نوع الدعوى أو قيمتها تحكم به المحكمة من تلقاء نفسها" ، وإلا ما كان المشرع فى حاجة إلى تنظيم حالات تنازع الإختصاص بين جهات القضاء أو الهيئات ذات الإختصاص القضائى وذلك فى الفقرة الثانية من المادة ٢٥ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ ،ليس فقط فى حالة التنازع الإيجابى بينهما،وإنما كذلك فى حالة التنازع السلبى ، بالرغم من أن قانون المرافعات الحالى قد أوجب فى المادة ١١٠ منه على المحكمة إذا قضت بعدم اختصاصها أن

تشفع هذا القضاء "بإحالة الدعوى بحالتها إلى المحكمة المختصة ولو كان عدم الإختصاص متعلقا بالولاية".

وموقف المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإدارى حول الإلتزام بهذه النصوص الواردة فى قانون المرافعات بالغ الدلالة على انتفاء تعلقها بالنظام العام ، " فالكثير من الأحكام الصادرة من جهة القضاء الإدارى لم ترضخ للمادة ١١٠ من قانون المرافعات ، ولم تكن تلتزم بكثير من أحكام عدم الإختصاص الوظيفى التى تحال إليها من جهة القضاء العادى ، وصدرت من جهة القضاء الإدارى أحكام متضاربة فى هذا المجال ، بل وصل التضارب إلى حد صدور أحكام متضاربة فى هذا المنحى من المحكمة الإدارية العليا ذاتها .فمنها أحكام أيدت مذهب الأحكام التى تنادى بعدم الرضوخ للمادة ١١٠ مرافعات ، ومنها أحكام أيدت الرضوخ لهذه المادة. وظل هذا الوضع المتذبذب إلى أن صدر حكم من المحكمة الإدارية العليا مشكلة من أحد عشر مستشارا (عملا بالمادة ٥٤ مكررا من قانون مجلس الدولة) انتهى إلى القول بأن جهة القضاء الإدارى لا تلتزم بالفصل فى الدعاوى المحالة إليها من جهة قضائية أخرى طبقا للمادة ١١٠ مرافعات ،إذا كانت هذه الدعاوى المحالة خارجة عن الإختصاص الولائى المحدد قانونا لمحاكم مجلس الدولة " (١) . ويفيد هذا الحكم الأخير بغير شك وبمفهوم المخالفة أن العكس كذلك صحيح وذلك بصدد الأحكام بالإختصاص وليس بعدم الإختصاص مع الإحالة فقط ، فإذا لم تكن المحكمة الإدارية العليا ملتزمة بهذه الأحكام النهائية رغم مالها من حجية ، فليس لها أن تطالب غيرها من المحاكم أو الجهات ذات الإختصاص القضائى بالإلتزام بحجية ما تصدره من أحكام حول الإختصاص الولائى لها .

(١) المستشار محمد نصر الدين كامل : اختصاص المحكمة الدستورية العليا - ١٩٨٩ - ص ٣٧٩ .ويراجع حكم المحكمة الإدارية العليا بالتشكيل المشار إليه والصادر فى ١٩٨٦/٤/٢٧ فى الطعون أرقام ١٨٤٥ لسنة ٢٧ ق و ١٦ لسنة ٢٩ ق و ٧١١ - ٢٨٢٧ - ٢٣٧٧ لسنة ٣٠ ق .

يؤكد ذلك أيضا أنه - على خلاف الأمر فى فرنسا - استقر القضاء العادى والإدارى فى مصر - بعد قدر من التردد - على أن الحكم الصادر من محكمة خارج حدود اختصاصها (أيا كان نوع الحكم وقتيا كان أم نهائيا ، فى موضوع الدعوى أو المسائل الأولية أو الفرعية عنها كالحكم بالإختصاص) لا يحوز حجية الأمر المقضى ويعتبر كأن لم يكن ، ويكون للمحكمة ذات الولاية إذا ما رفع إليها النزاع أن تنظر فيه كأنما لم يسبق عرضه على القضاء ، حيث قضت محكمة النقض بأن توزيع ولاية القضاء بين المحاكم المختلفة هو من النظام العام وكل قضاء فى خصومه تصدره محكمة ليس لها ولاية عليها لا تكون له حرمة ولا حجية فى نظر القانون (١) ، ومن ثم فإن الحكم الذى يخرج على قواعد الإختصاص المتعلقة بالولاية ، أى الحكم الصادر من جهة قضاء خارج حدود ولايتها ، لا يحوز حجية أمام المحكمة المختصة ، إذ يعد معدوم الحجية أمام الجهة صاحبة الولاية(٢).

. والقضاء الإدارى بدوره استقر على أنه يتعين " فحص اختصاص المحكمة التى أصدرت الحكم لمعرفة ما إذا كان قد صدر من هيئة لها ولاية قضائية فى اصداره من عدمه حتى يمكن النظر فى توافر باقى شروط حجية الأمر المقضى به . ذلك لأنه لكى يجوز التمسك بتلك الحجية يتعين كشرط أساسى أن يكون هناك حكم قضائى صادر من جهة قضائية لها ولاية فى النزاع المطروح عليها ، فإذا لم يكن للمحكمة ولاية لم يكن لحكمها حجية الأمر المقضى به

(١) راجع الأحكام المشار إليها فى الوسيط فى شرح القانون المدنى للأستاذ الدكتور عبد الرزاق السنهورى - الجزء الثانى - ص ٦٥١ .

(٢) محكمة النقض ف ١٩٧٤/١/٢٦ ،مجموعة السنة ٢٥ ص ١٢٨٦ - وفى ١٩٦٧/٥/٢ ، مجموعة السنة ١٨ ص ٩٣١ - وفى ١٩٦٦/٢/٢٤ مجموعة السنة ١٧ ص ٤١٢ .

واصبح ولا أثر له وغير جائز تنفيذه " (١) . ومن ناحيتها أكدت المحكمة الإدارية العليا هذا القضاء حيث قضت حديثا - نسبيا ، بأن " المقرر قانونا أن حجية الأمر المقضى لا تثبت إلا أن يكون لجهة القضاء الولاية فى الحكم الذى أصدرته ، فإن انتفت ولايتها لم يحز حكمها تلك الحجية ،ويبقى بعدئذ أن كل ذى شان وشانه فى اقامة دعواه أمام محكمة التنازع أن قدر من جانبه تنازعا بين الأحكام مما يستنهض له ولاية محكمة التنازع لبيان أولوية التنفيذ فى هذا المنحى ،وأى الأحكام صدر من جهة لها ولاية الحكم فى الدعوى "(٢) .

وفقه المرافعات كذلك يكاد أن يجمع على أن الأحكام الصادرة بالمخالفة لقواعد توزيع الاختصاص الولائى لاتحوز حجية الأمر المقضى فى مواجهة جهة القضاء المختصة أصلا بنظر النزاع ولكنها تحوز تلك الحجية بالنسبة للمحكمة التى أصدرتها وإلى غيرها من محاكم الجهة القضائية التى تتبعها (٣).

---

(١) محكمة القضاء الإدارى فى ١٩٦١/٦/٢٥ قضية ١١٨٤ لسنة ١٤ ق ، المجموعة السنة ١٥ ص٢٦٩ .

(٢) المحكمة الادارية العليا فى ١٩٧٨/٤/٨ قضية ٢٨٣ لسنة ١٨ق ، مجموعة ١٥ سنة جزء ١ ص٢١٢ - راجع كذلك حكمها فى ١٩٧٧/٤/٩ قضية ٣٤٠ لسنة ٢٣ ق ، ذات المجموعة ص٢١٩٨ وفيه رفضت المحكمة الاعتداد بالتفسير الصادر من المحكمة الدستورية العليا لنص المادة ٩٦ من الدستور بإعتباره تفسيرا ملزما ، استنادا إلى عدم اختصاص هذه المحكمة بالتفسير الملزم لنصوص الدستور.

(٣) الأستاذ الدكتور أحمد أبو الوفا : المرجع السابق ص ٣٢٠ .
الأستاذ الدكتور أحمد مسلم : أصول المرافعات - ١٩٧١ - ص ٣٠٤ .
الأستاذة الدكتورة أمينة النمر : قوانين المرافعات - الكتاب الأول - ١٩٨٢ - ص٢١٢ .

راجع كذلك حكم محكمة النقض فى ١٩٨٠/١/٢٨ طعن رقم ١٠٩ لسنة ٤٣ق حيث قضت فيه بان صدور حكم حائز لقوة الأمر المقضى من جهة قضائية غير مختصة - ولائيا - لا حجية له أمام الجهة القضائية المختصة، وإنما يحتفظ بحجيته أمام محاكم الجهة التى أصدرته.

وتفسيـر القضـاء سالف الذكر والفقـه المؤيد لـه ، أن الأحكـام المشـار إليها والتـى تخالف قواعد الاختصـاص الوظيفـى أو بالأحـرى الولائـى ، هى أحكام منعدمة لا حجية لها بل ولا أثـر قانونـى لها وغير جائزة التنفيـذ على حد ما قضت بـه محكمة القضـاء الادارى فى حكمها السالف ، ومن ثم يكون لمجلس الشعب ، وسواء تم اعتبـاره جهة ذات اختصاص قضائـى أم لا ، اهدار حجية الأحكـام الصـادرة بإختصـاص جهة القضـاء الادارى بالنظـر فى الطعون ضد قرار اعلان نتائـج الانتخابـات للمجلس ، بإعتبارهـا أحكاما منعدمة تخالف قواعد الاختصـاص الولائـى المقررة فـى الدستـور ، والتـى تخص مجلس الشعب وفقـا للمـادة ٩٣ بالفصـل فى الطعون فى صحة عضويتـه حيث أن مقتضـى النظـر فى مشروعيـة القـرار بإعـلان نتائـج الانتخابـات المساس بعضويـة من أعلن فوزهم فيهـا بغيـر جدال ، اضافـة إلى أن هذا القـرار ليس من القرارات الاداريـة على نحو ما سبق شرحه ، ومن ثم لا يدخل النـزاع حوله ضمن الاختصـاص الولائـى لمحاكم القضـاء الادارى ، خاصة وأنـه من الجلى بوضـوح بالـغ لا احتمـال فـى الجدل بشانـه أن مجلس الشعب ليس من جهات الادارة ولا من المرافق العامة بالمعنـى المستقـر عليـه فى القانـون الادارى ، ومن ثم فمن المستبعـد كليـة القول بأنـه يدخل فى اطار " المنازعات الاداريـة " ما يتصـل بمجلس الشعب من مسائل تتعلـق بتكوينـه أو تشكيلـه .

وانعدام الأحكـام القضائيـة هو أمر مسلـم بـه فقهـا وقضـاء بغيـر جدال ، وإن وقـع خلاف فهو بشأن تحديد حالات الانعـدام وهى مسألـة لها آثارها العمليـة ، لأن اعتبـار الحكم باطلا لـن يمنـع فـى حالة صيرورتـه باتـا وغير قابـل للطعن عليـه من احتـرام حجيتـه وعدم جواز العـودة إلى مناقشتـه سواء أمام الجهة القضائيـة التـى أصدرت الحكم أو أمام الجهة التـى اعتدى على اختصاصهـا ، شأنهـا فـى ذلك شأن الأحكـام الصحيحة. أما إذا اعتبـرت مثل هذه الأحكـام منعدمة فهى لا وجود لها ولا ينبغـى الاعتـداد بهـا أمام أية محكمة ، وبالنسبـة لأيـة

جهة قضائيــة أو غير قضائيــة ، فالحكـم أما قائـم وأما معدوم ولايصـح القول بأن الحكم معدوم فـى مواجهة جهة معينـة وقائـم فـى الوقت ذاتـه فـى مواجهة جهة قضائيــة أخرى .

والمحكمة الادارية العليـا تقضـى دوما بأن " الحكم المعدوم وهو الذى تجرد من الأركـان الأساسيــة للحكـم والتـى حاصلها أن يصدر من محكمة تتبـع جهة قضائيــة ، وأن يصدر بما لها من سلطة قضائيـة ... هذا الحكم يعتبـر غير موجود وغير منتـج لأى أثر قانونـى ولا يلـزم الطعن فيـه للتمسـك بإنعدامـه ، وإنما يكفـى انكاره عند التمسـك بما اشتمـل عليه من قضـاء ، كما يجوز الطعن فيـه بالبطـلان بدعوى أصليـة أو بدفـع فـى دعوى قائمـة " (١).

ولاتقتصـر حالات انعدام الحكم القضائـى فـى مذهب المحكمة الادارية العليـا على حالة تجرد الحكم من الأركـان الأساسيــة لـه ، وإنما تمتـد هذه الحالات كذلك إلى الأحكـام التـى "تنطوى على عيب جسيم وتمثـل اهدارا للعدالـة يفقد فيهـا الحكم وظيفتـه " (٢).

أما محكمة النقض فإنهـا تسلـم بإنعـدام الحكم القضائـى فـى حالة تجـرده من أركانـه الأساسيــة ، وفـى ذلك قضت بأن القاعـدة هى أن " الحكم القضائـى متـى صار صحيحا منتجا لآثـاره فيمتنـع بحث أسباب العوار التـى تلحقـه إلا عن طريق التظلـم منها بطرق الطعن المناسبـة ... ويجوز استثنـــاء ... رفـع دعوى بطلان أصليـة أو الدفـع بذلك إذا تجـرد الحكم من أركانـه الأساسيــة وقوامها صدوره من قاض لـه

---

(١) المحكمة الادارية العليـا فـى ١٩٨٠/٦/٧ قضيـة ٥٣٧ لسنـة ٢٢ ق ، المجموعة السنـة ٢٥ ص ١١٣ - وأحكامها المنشـورة فـى الموسوعة الادارية الحديثة سالفـة الإشارة - الجزء ١٥ : فـى ١٩٦٦/٢/١٨ قضيـة ٧٧٠ لسنـة ٥ ق ص ٦٧٥ رقم ٥٠٧ - وفـى ١٩٧٩/٦/١٧ قضيـة ٥٩٣ لسنـة ٢٤ ق ص ٦٧٩ رقم ٥١١ وفـى ١٩٨٢/١٢/٢٦ قضيـة ٧٣٧ لسنـة ٢٤ق ص ٦٨١ رقم ٥١٢ .

(٢) حكمها فـى ١٩٧٠/١١/٢١ قضيـة ٤-١٥٠ لسنـة ١٤ ق ، المجموعة السنـة ١٦ رقم ٥ ص ٢٩ وكذلك الأحكـام المشـار إليهـا فـى الهامش السابـق .

ولاية القضاء في خصومة مستكملة المقومات أطرافا ومحلا وسببا وفقا للقانون " (١).

غير انه يلزم ملاحظة أن القضاء العادى والادارى في مصر لايستلزم أن يكون تقرير انعدام الحكم القضائى من خلال حكم قضائى ، وهو ما نعتقد في وجوبه ، فوفقا لقضاء محكمة النقض فإن " الحكم المعدوم هو والعدم سواء ولا يرتب أى أثر قانونى ولا يلزم الطعن فيه للتمسك بإنعدامه ، وإنما يكفى إنكاره عند التمسك به بما اشتمل عليه من قضاء ، ويجوز رفع دعوى مبتداة بطلب انعدامه "(٢) وهو ذات ما ورد في حكم المحكمة الادارية العليا سالف الذكر ، حيث يعتبر الحكم في هذه الحالة مجرد واقعة مادية وذلك قياسا على القرار الادارى المنعدم ، وفي ذلك تشير المحكمة الادارية العليا إلى " أن القرار الادارى المعدوم ، حكمه في ذلك حكم الأحكام المعدومة ، ليس من شانه أن يرتب أى أثر قانونى قبل الأفراد أو يؤثر في مراكزهم القانونية ، ويعد مجرد واقعة مادية لايلزم الطعن فيه أمام الجهة المختصة قانونا للحكم بتقرير انعدامه ، وإنما يكفى انكاره عند التمسك به وعدم الاعتداد به " (٣).

ولا يختلف موقف الفقه عن موقف القضاء كثيرا ، فغالبية الفقه تاخذ بنظرية الحكم المنعدم تأسيسا على أن الحكم القضائى الذى يفقد احد عناصره الأساسية نتيجة ما قد يشوبه من عيب جسيم لا يمكن القول بوجوده منذ صدوره ، ومن ثم يكون منعدما ولا يحوز حجية الشيء المحكوم فيه ، ويكون غير قابل للتصحيح لأن غير

---

(١) حكمها في ٨٢/٣/٢ قضية ٥٠٩ لسنة ٤٥ ق ، المحاماة السنة ٦٤ عدد ١ و ٢ ص ١٠٢ - وفي ١٩٨١/٤/٢٩ ، المجموعة السنة ٣٢ عدد ١ ص ١٣٢ - وفي ١٩٨٧/٦/١٤ قضية ١٢٩٨ لسنة ٥٣ ق ، لم ينشر بعد .

(٢) حكمها في ١٩٧٢/٣/٧ ، المجموعة السنة ٢٣ عدد ١ ص ٣١١ - وفي ١٩٨٦/١/٢٢ قضية ١٣٧٦ لسنة ٥١ ق ، بمجلة ادارة قضايا الحكومة - السنة ٣٢ عدد ٢ - ص ١٧٦ .

(٣) حكمها في ١٩٦٨/١١/٢٣ المجموعة السنة ١٤ ص ٩٠.

الموجود لا يمكن تصحيحه ، فالانعدام كالموت لا شفاء فيه ، ومع ذلك يمكن طلب تقرير بطلانه ولو بعد مرور مواعيد الطعن فى الأحكام، كما يجوز انكاره دون حاجة إلى الطعن فيه (١) .

ولا يهدم فكرة انعدام الأحكام القضائية أنها بلا سند تشريعى(٢)، إذ الانعدام حالة بديهية تفرضها طبيعة الأشياء دون حاجة إلى نصوص تشريعية ، فالقانون لا يحتاج إلى تقرير العدم ولا إلى تنظيمه ، كما أن لفكرة الانعدام آثارها العملية الهامة وذلك بالمقابلة مع البطلان الذى يقبل التصحيح ، فالعمل القانونى لكى يتصف بالصحة أو البطلان فإنه يجب أن يوجد أولا ، فإذا لم يوجد فإنه لا يمكن منطقيا أن نطلق عليه أحد هذين التكييفين ، ومعنى ذلك أن الحكم المنعدم تنتفى عنه الطبيعة القضائية ، فلا نكون فى هذه الحالة إزاء عمل قضائى ، مما يحول دون تمتعه بحجية الأمر المقضى ، وتحرره من قاعدة عدم جواز المساس به ، وذلك خلافا للبطلان حيث نظل فى نطاق فكرة العمل القضائى .

(١) الأستاذ الدكتور أحمد أبو الوفا : المرجع السابق - ص٣١٦ .
رسالة الأستاذ الدكتور وجدى راغب : النظرية العامة للعمل القضائى فى قانون المرافعات - ١٩٧٤ - ص٤٠٣ .
رسالة الأستاذ الدكتور أحمد فتحى سرور : نظرية البطلان فى قانون الاجراءات الجنائية - ١٩٥٩ - ص ١٨٤ .
رسالة الدكتور عبد القادر سيد عثمان : اصدار الحكم القضائى - ١٩٨١ - ص ٣٠٥ .
الدكتور مصطفى كمال وصفى : أصول اجراءات القضاء الادارى - الطبعة الثانية ١٩٧٨ - ص ٥٠٢ .
الاستاذ سعيد عبد السلام : الحكم المنعدم فى ظل قواعد المرافعات والاجراءات الجنائية - مجلة المحاماة السنة ٦٣ - عدد ٣ و ٤ - ص ٩٩ .
(٢) راجع الأستاذ الدكتور فتحى والى : نظرية البطلان فى قانون المرافعات - الطبعة الأولى ١٩٥٩ - ص ٤٦٠ وما بعدها - وهو من الاقلية الفقهية التى ترفض تأييد نظرية الحكم المنعدم رغم تسليم القضاء فى مجموعه بها .

ولعل المشكلة الحقيقية تتمثل فى غموض معيار الانعدام لتمييزه عن البطلان ، سواء فى حالة تأسيس الانعدام على تجرد الحكم من أركان انعقاده ، إذ لم يتحقق الاجماع حتى اليوم على ما يعد من هذه الأركان ومالا يعد كذلك ، أو فى حالة تأسيس الانعدام على ما شاب الحكم من عيب جسيم أو جوهرى ، وذلك لعدم الاتفاق حتى اليوم على معيار هذه الجسامة .

وفى تقديرنا أن العيب الجسيم فى الحكم يتحقق - كما هو الأمر بالنسبة إلى القرار الادارى - إذا جاء مخالفا لأحد أحكام الدستور ، ومن تطبيقات ذلك ما قضت به المحكمة الادارية العليا من انعدام الحكم لصدوره فى جلسة سرية بالمخالفة لأحكام المادتين ١٦٩ من الدستور و ١٧٤ من قانون المرافعات (١)، ومن هنا فإن تصدى أحكام القضاء الادارى لمسألة صحة عضوية مجلس الشعب ، مهما تظاهرت بأنها لا تمسها ، يؤدى إلى انعدام هذه الأحكام لمخالفتها نص المادة ٩٣ من الدستور سالفة الذكر ، ومن ثم يحق لمجلس الشعب اهدارها وانكارها عند التمسك بما اشتمل عليه أى منها من قضاء ، بإعتبارها مجرد عقبة مادية وليست من الأحكام القضائية أو الأعمال القانونية عموما .

ونخلص من ذلك كله إلى أن احكام القضاء الادارى بإختصاصها بنظر الطعون ضد قرار اعلان نتائج الانتخابات لمجلس الشعب ، لا حجية لها أمام مجلس الشعب لصدورها عن جهة قضائية غير مختصة ولائيا بذلك ، حيث من المحتم أن يؤدى الحكم فى هذه الطعون إلى المساس بعضوية بعض أعضاء المجلس ، مما يدخل الفصل فيها فى ولاية مجلس الشعب ذاته ، وذلك استنادا إلى ما استقر عليه قضاء محكمة النقض والمحكمة الادارية العليا ، إذا اعترفنا لمجلس الشعب

---

(١) المحكمة الادارية العليا فى ١٩٧٥/٥/٢٤ قضية ٧٤٨ لسنة ١٨ ق ، المجموعة السنة ٢٠ ص ٤٢٥ .

بصفة الجهة ذات الاختصاص القضائى عندما يمارس هذا الاختصاص . أما إذا لم نعترف بذلك ، فلا يغير ذلك من الأمر شيئا إذ تعد أحكام القضاء الادارى المشار إليها من الأحكام المنعدمة لمخالفتها الصريحة للمادة ٩٣ من الدستور مما يجعلها مشوبة بعيب جسيم لا يكفى معه تقرير بطلان هذه الأحكام وإنما يتعين تقرير انعدام وزوال صفة الأحكام القضائية وطبيعتها عنها .

ب- الحكم بوقف التنفيذ :

كما سبق وأشرنا فقد صدرت أحكام القضاء الادارى فى شان الخلاف الناشب عام ١٩٨٩ ، بوقف تنفيذ قرار وزير الداخلية بإعلان نتائج الانتخابات التشريعية التى جرت عام ١٩٨٧ فى الدوائر الانتخابية التى تم الطعن فى نتائجها ، مع ما يترتب على ذلك من آثار أهمها اعلان فوز الطاعنين فى هذه الانتخابات (١).

ومع ملاحظة ان هذه الأحكام " الوقتية " الصادرة من محكمة القضاء الادارى فى الطلبات " المستعجلة " المقدمة من الطاعنين ، والتى أيدتها المحكمة الادارية العليا ، قد تأسست أصلا على الحكم بإختصاص محكمة القضاء الادارى بالفصل فى طلبات الغاء قرار اعلان نتائج الانتخابات وبالتالى طلبات وقف تنفيذها ، وهو ما انتهينا إلى عدم حجيته فى مواجهة مجلس الشعب وانعدامه ، فإنه يمكن القول بإنعدام تلك الأحكام الوقتية وعدم حجيتها كذلك لورودها على معدوم، وقياسا على قاعدة ان ما بنى على باطل فهو باطل . ومع ذلك فإنه مع التغاضى عن ذلك وافتراض أن الاختصاص ينعقد جدلا لمحاكم

---

(١) جاء الحكم الصادر من محكمة القضاء الادارى فى ١٩٨٧/٤/٢١ قضية ٣٣٨٥ لسنة ٤١ ق ، بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه فيما تضمنه من عدم اعلان فوز حزب العمل بمقعد واحد فى انتخابات مجلس الشعب عن كل دائرة من الدوائر المطعون فى نتائجها (٢٩ دائرة) مع ما يترتب على ذلك من آثار ، وفى القضية ٣٤٥٣ لسنة ٤١ ق ، بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه فيما تضمنه من عدم فوز المدعى بإعتباره .....

القضاء الادارى بالفصل فى هذه الطعون ، فإن هذه الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ يشوبها البطلان بل والانعدام لما يلى :

١ - ان مجال طلب وقف التنفيذ يقتصر على القرارات الادارية ، بل وبعضها فقط ، والقرار بإعلان نتائج الانتخابات ليس كذلك ، إذ هو تعبير عن إرادة الناخبين وليس عن ارادة الادارة كما سبق الشرح ، بدليل أنه لو كان من القرارات الادارية لكانت الادارة قادرة على تنفيذه علاوة على سحبه أو الغائه أو تعديله فى الحدود المقررة قانونا ، وهو ما لم يتحقق مما يؤكد عدم تمتع الادارة بصلاحية ذلك وعدم اختصاصها بوضعه موضع التنفيذ ، فى حين أن وقف التنفيذ يفترض عكس ذلك (١) .

٢ - من حيث مدى السلطات التى يتمتع بها القاضى الإدارى إزاء طلب وقف التنفيذ ، فمن المستقر عليه أنه على المحكمة أن تكتفى بصدد تقدير جدية الأسباب التى يستند إليها الطاعن فى طلب الإلغاء ، بالنظر فى ظاهر الأمر دون التعمق فى الموضوع والخوض فى تفاصيله ، بحيث يقتصر دورها على مجرد القاء نظرة أولية على الأوراق وبالقدر الذى يسمح لها بتكوين رأى فى خصوص وقف التنفيذ ، دون أن تستبق قضاء الموضوع وتنتهى إلى تكوين عقيدة فيها ، وهو ما لم تلتزم به محاكم القضاء الادارى فى أحكامها سالفة الذكر إذ تعرضت تفصيلا لموضوع الدعوى وأسبابها بما يتجاوز ما استقر عليه القضاء من حدود .

(١) وفى ذلك تقول المحكمة الادارية العليا " أن الأصل فى القرار الادارى هو نفاذه وسريان حكمه إلى أن تبطله الادارة نفسها استنادا إلى سبب من أسباب البطلان أو تسحبه فى الحدود التى يجوز السحب فيها أو يقضى بإلغائه لمخالفته للقانون ... وبهذه المثابة فإن وقف تنفيذ القرار ينطوى على خروج من هذا الأصل " حكمها فى ١٩٦١/٦/٢٤ قضية ١٥٨ لسنة ٦ ق . ويستفاد من هذا الحكم أن وقف تنفيذ القرار من قبل القضاء الادارى لا ينصرف إلا إلى القرارات التى يجوز سحبها أو ابطالها من جانب الادارة والقضاء .

كما أنه يتعين على المحكمة عند بحث شروط وقف التنفيذ ألا تمس أصل الحق الذى ثار النزاع بشأنه ، حتى لا تتقيد عند الفصل فى الموضوع بما انتهت إليه فى شأن وقف التنفيذ ، وهو أيضا ما لم تلتزم به المحكمة عندما قضت بوقف التنفيذ مع ما يترتب على ذلك من آثار أهمها اعلان فوز الطاعنين فى الانتخابات وهو ما يعنى ضمنا - وبوضوح - عدم صحة عضوية من تم اعلان فوزهم بدلا منهم ، مما أدى بعد ذلك إلى صدور الحكم الموضوعى مطابقا لحكم وقف التنفيذ نتيجة تقيد المحكمة سلفا بما انتهت إليه فى الحكم الأخير حتى لا تقع فى تعارض أو تناقض ولو كان ظاهريا .

٣ - أنه كان يتعين على المحكمة أن تراعى عند بحث شرط الاستعجال فى طلب وقف التنفيذ ، ما يترتب على القرار من نتائج يتعذر تداركها ، وكذلك نفس الأمر بالنسبة لحكمها بصدد وقف التنفيذ ، أى النتائج التى يتعذر تداركها نتيجة حكمها بوقف تنفيذ قرار اعلان نتيجة الانتخاب واعلان فوز الطاعنين ، وذلك إذا ما جاء الحكم فى الموضوع برفض الدعوى ، وبالتالى لم يكن من داع للحكم بإعلان فوز الطاعنين كأثر من آثار الحكم بوقف التنفيذ .

٤ - من المستقر عليه أن آثار حكم وقف التنفيذ تقتصر على التزام الجهة الادارية بالكف فورا عن موالاة التنفيذ واعادة الحال إلى ما كان عليه ، دون أن يصل الأمر - كما هو الشأن فى تنفيذ أحكام الالغاء - إلى هدم القرار الادارى المحكوم بإلغائه كأنه لم يكن، ثم بناء حالة جديدة وفقا لمقتضى حكم الالغاء . ومؤدى ذلك أنه أنه كان يتعين على المحكمة أن يقتصر حكمها على الأمر بوقف التنفيذ دون التعرض لآثار ذلك ، إذ أنها بما استلزمته صراحة أو ضمنا فى أحكامها من ضرورة اعلان فوز الطاعنين ، تكون قد أنهت الخصومة بغير حكم فى موضوعها من خلال التسليم بطلبات المدعين،

رغم أنه يتعين لصدور الحكم بوقف التنفيذ قيام النزاع فى دعوى الالغاء واستمراره حتى الفصل فى الموضوع .

٥ - ان اشتراط المشرع لوقف تنفيذ القرار الادارى المطعون فيه بالالغاء أن تكون نتائج تنفيذه مما يتعذر تداركها مستقبلا إذا ما تم الحكم بالغاء هذا القرار موضوعا ، يعنى كذلك ضرورة الا تكون هذه الآثار قد ترتبت بالفعل ، فمتى ثبت أن القرار قد نفذ وأنه قد رتب آثاره فعلا ، تعين على المحكمة رفض طلب وقف تنفيذه لعدم جدواه . والقرار بإعلان نتائج الانتخابات - على فرض أنه من القرارات الادارية وهو ليس كذلك - تترتب آثاره ، وهى عضوية مجلس الشعب ، بمجرد صدور الاعلان ، بمعنى أن هذا القرار يستنفد أغراضه بمجرد صدوره ، فمن هذه اللحظة تثبت عضوية مجلس الشعب لمن أعلن فوزهم ، دون توقفه على خطاب وزير الداخلية لكل منهم أو انعقاد المجلس فى أولى جلساته أو حلف اليمين الدستورية أو أى اجراء آخر على نحو ما سبق شرحه . كما أنه بمجرد صدور القرار بإعلان النتائج من وزير الداخلية ، فإنه يخرج الاختصاص بتنفيذه عن ولايته ، إذ ليس فى خطابه المرسل للمعلن فوزهم من دلالة سوى انه وسيلة قانونية لوصول العلم بنتائج الانتخابات إليهم.

وتبعا لما تقدم فإن مثل هذا القرار لايكون قابلا لطلب وقف التنفيذ . ومن الواضح أن القضاء الادارى قد وقع فى خلط حول آثار هذا القرار ، بين ثبوت عضوية المجلس من ناحية والمشاركة فى جلساته من ناحية أخرى ، علاوة على أنه فى مثل هذه الدعوى يكون المطلوب هو الفصل فى الدعوى على وجه السرعة (١) ، وهو أمر يختلف جذريا عن الطلبات المستعجلة ، حيث المنازعة فى الحالة

(١) أنظر فى هذا الموضوع الأستاذ الدكتور : أحمد أبو الوفا - وصف الدعوى بوجوب نظرها على وجه السرعة - مجلة المحاماة السنة ٣٨ - عدد ١ - ص ٦٥ وما بعدها .

الأولى هي منازعة موضوعية تفصل فيها المحكمة على وجه السرعة فصلا موضوعيا ، في حين أن الحكم في الطلبات المستعجلة هو حكم وقتي دون البت في أصل الحق الذى يترك لتحكم فيه المحكمة المختصة بالفصل في الموضوع (١) .

٦ - وأخيرا يمكن اعتبار الحكم بوقف التنفيذ واعلان فوز الطاعنين منعدما وذلك لمخالفته قواعد الدستور ، إذ مقتضى تنفيذ هذا الحكم ومؤداه اسقاط عضوية من أعلن فوزهم بدلا من الطاعنين دون توقف على رضاء أو موافقة مجلس الشعب أو إرادته ، مما يعد مخالفة صريحة للمادة ٩٣ من الدستور وخاصة فقرتها الأخيرة التى تنص على أنه " لاتعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس " ، وهو كذلك الشرط الوارد في المادة ٩٦ منه التى تنظم أسقاط العضوية لغير سبب عدم صحة العضوية . يضاف إلى ذلك ، وكما سبق الشرح ، فإن مقتضى تنفيذ هذا الحكم أن يكون تشكيل مجلس الشعب مخالفا لصريح المادة ٨٧ من الدستور التى تستوجب أن يكون نصف أعضاء المجلس على الأقل من العمال والفلاحين .

ومن هنا فإن موقف مجلس الشعب في عدم الاعتداد بهذه الأحكام وحجيتها يقوم على أساس صحيح قانونا ، حيث آثر المجلس عدم التردى في شبهة عدم دستورية تشكيله بالمخالفة الصريحة للدستور وأحكامه ، مفضلا استمرار عضوية من يؤدى تنفيذ أحكام القضاء الادارى إلى زوال عضويتهم ، إلى حين صدور الحكم الموضوعى

---

(١) الدكتور محمدعلي راتب : قضاء الأمور المستعجلة - الطبعة الرابعة - ص ٥٢ .

ويؤكد ذلك ما وقع من تراخ في صدور الحكم البات في طلبات وقف التنفيذ من المحكمة الادارية العليا بعد مرور عامين تقريبا على رفع الدعوى أصلا أمام محكمة القضاء الادارى ، مما يشكك في صفة الاستعجال بصدد هذا الطلب .

على الأقل ، ثم حل الخلاف على أى وجه بعد ذلك ، متحملا على أقصى تقدير المسئولية عن هذا الخطأ ، إذا قرر القضاء أنه كذلك ، وحكم بالتعويض عنه ، خاصة وأن تنفيذ الحكم الوقتى من قبل المجلس يعنى اعترافا ضمنيا بأن المجلس كان منذ انعقاده إلى يوم التنفيذ باطلا ، مما يهز الاستقرار التشريعى إلى درجة كبيرة ، إذ قد يتم التشكيك فى مشروعية كل ما صدر عن المجلس من قوانين وقرارات وتصرفات على نحو ما سبق الاشارة إليه .

خلاصة ما تقدم ، وبعيدا عن التأويلات السياسية التى طرحت أو يمكن أن تطرح فى هذا الشان ، ورفضا لكل محاولات اهدار الثقة فى السلطة التشريعية على نحو كامل بالهجوم السياسى الذى تشنه الأحزاب ، فإننا نرى أن موقف مجلس الشعب يمكن تفسيره قانونا - وليس سياسة أو فعلا أو ملاءمة - على الوجه التالى :

١ - أنه غير ملزم بتنفيذ خطاب وزير الداخلية أو قراره بشأن استبدال عضوية المجلس من بعض الأعضاء لغيرهم ، لعدم صلاحية الوزير فى ممارسة هذا الاختصاص ، ولاستناده فى هذا القرار إلى حكم منعدم أو على الأقل لا حجية له فى مواجهة المجلس .

٢ - أنه يرى فى حكم القضاء الادارى بصدد الاختصاص أنه حكم منعدم ، إذ ليس للقضاء - ولا لأية سلطة عموما - انكار أى اختصاص دستورى لسلطة أخرى ، واغتصاب ولايتها ، وإلا كان تصرفه منعدما ، وأنه إذا كان من المسلم به أن من حق القضاء دون نص أن يرى فى أحد القرارات الادارية ، بل والقوانين أحيانا ، أنه تصرف منعدم ، فإنه يحق لمجلس الشعب بدوره أن يرى فى بعض الأحكام أنها منعدمة ، ويتمسك بذلك دون حاجة للطعن فيه ، وهو الحق الذى يعترف القضاء ذاته بأنه مقرر حتى للأفراد العاديين ، فمن باب أولى يكون للسلطات العامة ذات الحق .

٣ - أنه تحقق من أن تنفيذ الحكم الوقتى للقضاء الادارى يؤدى إلى مخالفة الدستور من حيث تشكيل المجلس وتكوينه ، والمجلس ليس مجبراً على مخالفة الدستور والانسياق فى ذلك وراء احدى المحاكم ، بحجة عدم اهدار الأحكام القضائية أو الامتناع عن تنفيذها ، إذ مقتضى مخالفة الدستور فى أحكامه الصريحة انعدام تلك التصرفات المخالفة للدستور كقاعدة عامة .

ومع ذلك وبالرغم من اعترافنا بأن المستقر فقها وقضاء أن التصرف المنعدم هو بمثابة عقبة مادية يجوز انكارها دون حاجة إلى الطعن فيه ، فإننا لا نوافق على أن يكون تقرير انعدام الحكم القضائى إلا بحكم قضائى ، ولعلنا نعثر فى المبادئ العامة للقانون على سند لهذه القاعدة ، مع ملاحظة أن ذلك لا يخل بما أبديناه من رأى حول حق مجلس الشعب فى تقرير انعدام الأحكام القضائية المتصلة بعضوية المجلس ، إذ أننا نرى فى المجلس ، بصدد هذه الخصوصية بالذات ، جهة ذات اختصاص قضائى .

الفصـل الثانـى
معيار تحديد الاختصاص بالفصـل فـى الطعون الانتخابيـة لمجلس الشعب

عضوية مجلس الشعب حق يرتبـط بحق الترشيـح ، فكل من تتوافـر فيـه شروط الترشيـح لعضويـة مجلس الشعب يمكن أن يكون عضوا فيـه ، ومن ثم فهو حق مكفول دستوريـا لأى مواطن تتوافـر فيـه شروط العضويـة المقررة قانونـا . والحق فـى عضويـة مجلس الشعب ، كأى حق ، هو مصلحة يحميها القانـون ، فالحمايـة ركن من أركان وجود الحق ، وعنصر من عناصر تكوينـه ، وتقليديـا تتـادى هذه الحماية فى تمكين صاحب الحق من الالتجـاء إلى القضـاء بدعوى يطلب فيهـا الزام من اعتدى على الحق بإحترامـه أو بعدم التعرض لصاحبـه فيـه ، أو بـأداء الحق لصاحبـه ، فالحق يلزمـه إذن أن يتـزود بدعوى قضائيـة حتى يتسنـى لصاحبـه أن يطلب حمايتـه ، تلك الحماية التـى يتمثـل فيهـا ركن الجزاء فـى القاعدة القانونيـة وبالتالـى فـى الحق الذى تحميه تلك القاعـدة .

والغالب أن يحرص المشرع فـى كل دولـة على تحديد الجهة المختصـة بالفصـل فـى الدعوى التـى تحمى الحق فـى عضويـة السلطة التشريعيـة والانتخاب لها ، بدلا من أن يتـرك ذلك للقواعد العامة ، وهو الأمـر الذى يمكن أن نلاحظه فـى مصر ليس فحسب منذ عهدها الدستـورى الكامل الذى بدأ عام ١٩٢٣ ، بل ومنذ أولى خطوات تحويل مصر إلى دولـة دستوريـة قبل ذلك بحوالى ستيـن عاما .

التطـور التشريعـى للاختصـاص :

فـى ٢٢ أكتوبـر ١٨٦٦ صدرت لائحة تأسيـس مجلس شورى النواب وانتخاب أعضائه ، وأخذت هذه اللائحة بالنظـام الذى يعهد للمجلس النيابـى بالفصـل فـى صحة انتخاب أعضائه . إذ نص البنـد الثالث

عشر منها على أن : " يصير تحقيق حال كل عضو من أعضاء المجلس حين اجتماعهم بمعرفة قومسيون ، فإن وجد مستكمل الشروط المعتبرة المحررة فى البنود السابقة يقبل ، وإلا فتلغى نيابته وينتخب غيره من قسمه وجهته " . وجرت عبارة البند الرابع عشر كما يلى "بعد ما يصير تحقيق أحوال النواب المنتخبين بالقومسيون ، ويوجدون حائزين الأوصاف المذكورة فى البنود السابقة فيعطى قرار عنهم بالقومسيون ، ويعرض منه إلى رئيس المجلس ، ومنه أيضا إلى الأعتاب الخديوية ، ليعطى كل واحد منهم بيورلدى يتضمن كونه منتخبا فى ظرف ثلاث سنين فى شورى النواب " . وصدرت اللائحة الداخلية لمجلس شورى النواب فى التاريخ ذاته أى فى ٢٢ أكتوبر ١٨٦٦ بعنوان " حدود ونظام منامة مجلس شورى النواب " . ونظمت فى البنود السابع والثامن والتاسع إجراءات فحص وتحقيق صحة الانتخاب .

وفى فبراير ١٨٨٢ صدرت لائحة أساسية جديدة للمجلس ولكنها لم تتعرض لموضوع تحقيق صحة عضويته . ولذلك صدر قانون الانتخاب فى ٢٥ مارس ١٨٨٢ لينص فى المادة ٦٦ منه على أن لمجلس النواب دون سواه أن يحكم حكما باتا بصحة انتخاب أعضائه أو عدم صحته ، وبعد تحقيق الانتخاب فى مجلس النواب يصدر لكل نائب أمر عال بكونه منتخبا للنيابة خمس سنين . وواضح من هذا النص أن المشرع يعتبر ما يصدر من مجلس النواب فى هذا الشأن من "الأحكام" الباته ، أى غير القابلة للطعن .

ثم الغيت لائحة سنة ١٨٨٢ ، وصدر فى أول مايو ١٨٨٣ القانون النظامى المصرى وقانون الانتخاب . وقد تضمنا تنظيم "مجلس شورى القوانين " و " الجمعية العمومية " . ويشكل مجلس شورى القوانين من ١٤ عضوا معينا و ١٦ عضوا منتخبا . وتشكل الجمعية العمومية من النظار ومن رئيس ووكيلى وأعضاء مجلس شورى القوانين

ومن الأعيان المنتدبين وهؤلاء عددهم ٤٦ عضوا ويتم اختيارهم بطريق الانتخاب . ولم يقرر القانون لأى المجلسين السابقين الحق فى تحقيق الطعون الانتخابية والفصل فيها بل نصت المادة الرابعة والأربعون من قانون الانتخاب على أن الطعون تقدم لرئيس المجلس المختص فى خلال مدة معينة وهو يرسلها بعد علم المجلس بها إلى محكمة استئناف القاهرة لتحكم فيها قطعيا بدون مصاريف بعد سماع أقوال النائب العام.

وفى أول يوليو ١٩١٣ صدر القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ بإلغاء نظام المجلسين والاستعاضة عنه بمجلس واحد يطلق عليه " الجمعية التشريعية " ، وقد صدر فى ذات التاريخ قانون الانتخاب رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ حيث ورد فى الباب الرابع منه أحكام ابطال الانتخاب وسقوط العضوية . ونصت المادة التاسعة والأربعون على أنه لا يجوز طلب ابطال الانتخاب إلا لناظر الداخلية أو لأحد الناخبين فى المديرية أو المحافظة التى حصل الانتخاب المطعون عليه فيها . ويجب أن يذكر فى الطلب الأسباب التى بنى عليها وأن يقدم بالكتابة إلى رئيس الجمعية التشريعية أن كان الطلب متعلقا بانتخاب أحد أعضائها ، أو إلى المدير أن كان متعلقا بإنتخاب أحد أعضاء مجلس المديرية . وذلك فى ثمانية أيام من تاريخ اعلان الانتخاب . ونصت المادة ٥٠ على أن" يرسل الرئيس أو المدير فى الثمانية الأيام التالية طلب ابطال الانتخاب إلى النائب العمومى وعلى هذا الأخير أن يقدمه إلى محكمة الاستئناف أن كان متعلقا بإبطال انتخاب أحد أعضاء الجمعية التشريعية أو إلى المحكمة الكلية الكائن بدائرتها مجلس المديربة أن كان الطلب متعلقا بأبطال انتخاب أحد أعضاء المجلس" .

ونصت المادة ٥١ على أن تحكم المحكمة نهائيا بغير رسوم فى الطلب المقدم إليها وذلك بعد اعلان المنتخب وسماع أقوال النيابة

العمومية فإن كان الطلب مبنيا على وقوع جريمة من الجرائم المنصوص عليها فى المادة ٤٨ تقيم النيابة أيضا عند الاقتضاء الدعوى العمومية أمام المحكمة عينها ضد كل شخص له يد فى الجريمة ، وتحكم المحكمة حينئذ فى الدعويين حكما واحدا .

وبهذا النظام يكون المشرع قد عدل عن قاعدة اختصاص المجلس بالفصل فى صحة عضويته ، بأن عهد بهذا الاختصاص إلى القضاء ممثلا بصدد عضوية الجمعية التشريعية فى محكمة الاستئناف ، أعلى محاكم القضاء من حيث الدرجة فى ذلك الوقت .

غير أنه مع بداية العهد الدستورى فى مصر بصدور الأمر الملكى رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣ فى ١٩ إبريل ١٩٢٣ ، بالدستور المصرى الأول الذى وضعته لجنة تأسيسية وفيه عاد البرلمان إلى نظام المجلسين ، مجلس الشيوخ ومجلس النواب ، نصت المادة ٩٥ من هذا الدستور على أن " يختص كل مجلس بالفصل فى صحة نيابة أعضائه ، ولا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثى الأصوات . ويجوز أن يعهد القانون بهذا الاختصاص إلى سلطة أخرى"، وبذلك عاد الاختصاص بالفصل فى صحة العضوية إلى المجالس التشريعية ذاتها ، وهو ما قضت به المادة ٥٧ من قانون الانتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ .

وفى ظل هذا الدستور ، اختلف مسلك مجلس النواب عن مسلك مجلس الشيوخ بالنسبة لتحقيق صحة نيابة الأعضاء . فقد قرر مجلس النواب فى جلسة ٢٢ مارس ١٩٢٤ تحقيق صحة نيابة جميع أعضائه . بينما قرر مجلس الشيوخ فى جلسة ٢٤ مارس ١٩٢٤ أن اختصاصه بالنظر فى صحة النيابة مقصور على الأعضاء المطعون فيهم فقط . وسار كل من المجلسين على المبدأ الذى اختاره . فاقتصر عمل لجنة الطعون فى مجلس الشيوخ على فحص الطعون دون

تحقيق صحة نيابة الأعضاء . أما لجنة مجلس النواب فإنها تحقق صحة نيابة جميع الأعضاء ، ولذلك سميت " لجنة فحص الطعون وتحقيق صحة النيابات " .

وفي ٢٣ أكتوبر ١٩٣٠ صدر أمر ملكي رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٠ بوضع نظام دستوري للدولة المصرية ، وقد نصت المادة الأولى منه على أن يبطل العمل بالدستور القائم (أى دستور ١٩٢٣) ويستبدل به الدستور الملحق بهذا الأمر . وعهد هذا الدستور بولاية الفصل في الطعون الانتخابية إلى القضاء ، فنصت المادة ٩٠ منه على أن " تقضي محكمة الاستئناف منعقدة بهيئة محكمة نقض وابرام ، او محكمة النقض والإبرام إذا انشئت ، في الطلبات الخاصة بصحة نيابة النواب والشيوخ أو بسقوط عضويتهم . ويحدد قانون الانتخاب طريقة السير في هذا الشأن " .

ومع عودة دستور ١٩٢٣ في ١٢ ديسمبر ١٩٣٥ بعد الغاء دستور ١٩٣٠ في ٣٠ نوفمبر ١٩٣٤ ، انتهى اختصاص القضاء بالفصل في هذه الطعون ، نتيجة عودة المادة ٩٥ سالفة الذكر إلى السريان والنفاذ .

وفي ٢٣ سبتمبر ١٩٥١ صدر القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٥١ فيا يتعلق بالفصل في صحة نيابة أعضاء مجلس البرلمان ، ونصت مادته الأولى على أن " تختص محكمة النقض بالفصل في صحة نيابة أعضاء مجلس الشيوخ والنواب الذين قدمت طعون في صحة نيابتهم " . وقررت المادة الثانية " تقضي المحكمة ببطلان الانتخاب أو التعيين إذا توافر سبب من الأسباب التي ينص عليها الدستور أو قانون الانتخاب والتي تقضي بهذا البطلان " . ونصت المادة التاسعة على أن " تسري أحكام هذا القانون على الطعون في الانتخابات والتعيينات التي قدمت إلى المجلسين ولم يكن قد تم الفصل فيها

وقت العمل بأحكام هذا القانون ، وعلى رئيسى المجلسين أن يحيلا هذه الطعون بالحالة التى هى عليها إلى قلم كتاب محكمة النقض " .

وبسقوط دستور ١٩٢٣ بمقتضى الاعلان الدستورى الصادر فى ١٠ ديسمبر ١٩٥٢ ، وبمناسبة اعداد مشروع الدستور الجديد ثار الخلاف حول تحديد الجهة المختصة بالفصل فى صحة العضوية ، وإذ كان من المقرر فى مشروع هذا الدستور إنشاء محكمة دستورية عليا ، فقد انتهى المشروع إلى أنه لا يجوز ابطال انتخاب أو تعيين أحد أعضاء البرلمان أو اسقاط عضويته إلا بحكم من المحكمة العليا الدستورية وذلك على النحو المبين فى القانون . ولكن - وكما كان متوقعا - فإن السلطة الحاكمة لم تقر هذا النظام المثالى وحاولت التوفيق بين الاتجاهين ففصلت بين سلطتى التحقيق فى الطعون والفصل فيها ، ومن ثم صدر دستور ١٩٥٦ فنص فى المادة ٨٩ منه على أن " يختص مجلس الأمة بالفصل فى صحة نيابة أعضائه . وتختص محكمة عليا يعينها القانون ، بالتحقيق فى صحة الطعون المقدمة إلى مجلس الأمة وذلك بناء على احالة من رئيسه . وتعرض نتيجة التحقيق على المجلس للفصل فى الطعن . ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثى عدد أعضاء المجلس . ويجب الفصل فى الطعن خلال ستين يوما من عرض نتيجة التحقيق على المجلس . وعين القانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ بإصدار قانون عضوية مجلس الأمة ، المحكمة العليا وهى محكمة النقض ، وفصل فى المواد ١٧ : ٢١ الحكم الذى أجملته المادة ٨٩ من الدستور ، فنصت المادة ١٧ منه على أن تقوم محكمة النقض بالتحقيق فى صحة عضوية أعضاء مجلس الأمة . وقررت المادة ١٨ أن لكل ناخب أن يطلب ابطال الانتخاب الذى حصل فى دائرته بعريضة يقدمها إلى رئيس مجلس الأمة تشتمل على الأسباب التى يبنى عليها الطلب ويكون توقيع الطالب عليها مصدقا عليه . ويجب تقديم الطلب خلال الخمسة عشر يوما التالية لاعلان نتيجة الانتخاب على الأكثر . ويجوز كذلك

لكل مرشح حصل على أصوات فى الانتخاب أن ينازع بالطريقة عينها فى صحة انتخاب العضو الذى حصل انتخابه وبينت المادة ١٩ أن رئيس مجلس الأمة يحيل الطعون المقدمة إليه فى صحة عضوية أعضائه طبقا للائحة الداخلية للمجلس إلى رئيس محكمة النقض مصحوبا بالمستندات المؤيدة للطعن والأسباب التى بنى عليها . وأوجبت المادة ٢٠ على وزير الداخلية بناء على طلب رئيس المحكمة أن يرسل إليه خلال عشرة أيام من تاريخ الطلب ، محاضر لجان الانتخاب وجميع الأوراق الخاصة بالموضوع المطروح أمامها . وأوضحت المادة ٢١ أنه بعد أن تتم المحكمة إجراءات التحقيق فى الطعن يرسل رئيسها تقريرا بنتيجة التحقيق إلى رئيس مجلس الأمة وذلك خلال ستة أشهر من تاريخ احالة الطعن إلى المحكمة .

ونهج دستور ١٩٦٤ نفس النهج الذى اتبعه دستور ١٩٥٦ وجاءت المادة ٦٢ من دستور ١٩٦٤ مطابقة للمادة ٨٩ من دستور ١٩٥٦ . وأخذت بالحكم ذاته المادة ٩٣ من دستور ١٩٧١ وجرى نصها على الوجه التالى :

" يختص المجلس (أى مجلس الشعب) بالفصل فى صحة عضوية أعضائه . وتختص محكمة النقض بالتحقيق فى صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد احالتها إليها من رئيسه . ويجب احالة الطعن إلى محكمة النقض خلال خمسة عشر يوما من تاريخ علم المجلس به ويجب الانتهاء من التحقيق خلال تسعين يوما من تاريخ احالته إلى محكمة النقض . وتعرض نتيجة التحقيق والرأى الذى انتهت إليه المحكمة على المجلس للفصل فى صحة الطعن خلال ستين يوما من تاريخ عرض نتيجة التحقيق على المجلس . ولا

تعتبـــر العضويـة باطلـة إلا بقـرار يصدر بأغلبيـــة آعضاء المجلس "(١).

التنظيـــم التشريعـــى الحالى للاختصـاص :

وفقـا للمـادة ٢٠ من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنـة ١٩٧٢ " يجب أن يقـدم الطعن بإبطـال الانتخـاب طبقـا للمـادة ٩٣ من الدستـور إلى رئيس مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوما التاليـة لاعلان نتيجـة الانتخـاب مشتملا علـى الأسبـاب التـى بنـى عليها ومصدقـا على توقيـع الطالب عليـه . وتنظـم اللائحة الداخلية للمجلس الاجراءات التـى تتبـع فـى الفصـل فـى صحة الطعون وفـى تحقيـق صحة العضويـة".

وقد نظمت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المراحل التـى تمر بهـا الطعون فـى صحة العضويـة وبطلانهـا وذلك فـى المواد من ٣٤٧ إلى ٣٥٥ منها وذلك على النحو التالـى :

- يخطر وزير الداخليـة رئيس المجلس بنتيجـة انتخاب الأعضـاء كما يرسل إلى رئيس المجلس الأوراق المتعلقـة بانتخابهـم خلال ثلاثيـــن يوما من بداية الفصـل التشريعـى .

ويحيل رئيس المجلس هذه الأوراق خلال ثلاثـة أيام من ورودها إلى لجنة الشئون الدستوريـة والتشريعيـــة ، لتحقيـق صحة عضوية من لم تقـدم طعون فـى صحة انتخابهـم .

كما يخطر رئيس المجلس بالقـرارات الجمهورية الصـادرة بتعييـــن الأعضـاء طبقـا للمـادة (٨٧) من الدستـور ، ويحيل رئيس المجلس هذه

(١) راجع فـى التفاصيـل : مجموعة الوثائـق الدستوريـة - الدسـاتيـر المصريـة ١٨٠٥ : ١٩٧١ ، نصوص وتحليل - اعداد واصدار مركز التنظيـم والميكروفيلـم بجريدة الاهـرام - ١٩٧٧ .

القرارات فى ذات الموعد إلى اللجنة المذكورة لتحقيق صحة عضويتهم (مادة ٣٤٧) .

- على لجنة الشئون الدستورية والتشريعية عرض تقاريرها بشأن من لم تقدم طعون متعلقة بصحة عضويته من أعضاء المجلس ، خلال التسعين يوما التالية لانقضاء المواعيد القانونية لتقديم هذه الطعون .

ولا يمنع زوال العضوية عن العضو لأى سبب من تحقيق صحة عضويته (مادة ٣٤٨) .

- تقيد الطعون المقدمة إلى رئيس المجلس وفقا لأحكام المادة (٩٣) من الدستور والقانون الخاص بمجلس الشعب بإبطال انتخاب أى من أعضاء المجلس ، بسجل الطعون بلجنة الشئون الدستورية والتشريعية ، ثم يحيلها رئيس المجلس إلى رئيس محكمة النقض خلال خمسة عشر يوما من تاريخ ورود الطعن لتقوم المحكمة بتحقيقها .

ويرفق بالطعن المستندات التى قدمها الطاعن ، وأوراق الانتخابات الخاصة بالعضو المطعون فى صحة انتخابه ، إذا كانت قد أودعت المجلس (مادة ٣٤٩) .

- يحيل رئيس المجلس إلى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية التقارير التى ترد إليه من محكمة النقض بنتيجة التحقيق فى الطعون التى أحليت إليها خلال ثلاثة أيام من ورودها لتنظرها اللجنة فى اجتماع تعقده خلال شهر من احالة نتيجة التحقيق إليها .

وعلى اللجنة ، عند تحقيق صحة العضوية ، أن تقرر استدعاء العضو ، واتخاذ ما تراه من إجراءات لازمة لاظهار الحقيقة .

وإذا تبين للجنة ضرورة تحقيق بعض جوانب الطعن قبل إبداء رأيها للمجلس فى شأنه ، أعدت تقريرا برأيها للمجلس ، على أن

تحدد الموضوعات التى تطلب استيفـاء تحقيقها لاحالـة الأمـر إلى محكمة النقض لإجراء شئونها فيهـا .

وعلى اللجنـة فى جميع الأحوال أن تبـدى الرأى فـى الطعن وتعرض تقريرهـا على المجلس بعد إحالة تقريـر محكمة النقض عما طلبتـه إليها (مادة ٣٥٠) .

- تقدم اللجنـة تقريرهـا عن تحقيق صحة العضويـة ، وعن التحقيقـات التـى أجرتها محكمة النقض فى الطعون المحالة إليها إلى رئيس المجلس خـلال ستيـن يوما من تاريخ ورود أوراق الانتخاب أو نتيجـة التحقيـق إليها ، وعلى اللجنـة الانتهـاء من تحقيق صحة العضويـة بسبب الجمع بينهـا وبيـن إحدى الوظائف أو بسبب الصفـة على وجه السرعة (مادة ٣٥١) .

- على اللجنة أن تبيـن فـى تقريرهـا بابطـال عضوية أحد الأعضـاء مدى أحقية غيره من المرشحين فـى الدائرة فى إعلان انتخابـه قانونـا فيهـا ، وذلك فى الحالات التـى يكون إعلان النتيجـة قد تم على خطأ مادى (مادة ٣٥٢) .

- إذا تضمن تقريـر لجنـة الشئون الدستوريـة والتشريعيـة بطلان انتخاب عضو ، أو تضمن صحة انتخابـه وعارض فـى ذلك أحد الأعضـاء وجب تأجيـل النظـر فيـه إلى جلسـة أخرى إذا طلب ذلك العضـو الذى تناولـه تقريـر اللجنـة .

ولا يجوز النظـر فى تقريـر اللجنـة إذا تضمن اقتـراح بطلان انتخاب عضو إلا بحضـوره بالجلسـة ، وذلك ما لم يتخلف عن الحضور رغم إخطاره كتابـة دون عذر مقبـول (مادة ٣٥٣) .

- للعضـو أن يبـدى أقوالـه ودفاعـه للمجلس عند النظـر فـى صحة عضويتـه ، ويؤذن لـه فـى الكـلام كلمـا طلب ذلك ، ويكون لـه الحق

دائما فى التعقيب على آخر المتكلمين قبل إقفال باب المناقشة ، ويجب على العضو أن يغادر الجلسة عند أخذ الرأى فى أى أمر يتصل بصحة عضويته .

ولكل عضو أن يبدى رأيه فى صحة عضوية غيره ولو لم يكن قد فصل فى صحة عضويته (مادة ٣٥٤) .

- يعلن الرئيس قرار المجلس بصحة العضوية أو بطلانها ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثى عدد أعضاء المجلس .

وإذا قرر المجلس بطلان العضوية ،أعلن الرئيس خلو مكانه فى الدائرة أو اسم المرشح الذى قرر المجلس أن انتخابه قد جرى صحيحا ، وله الحق قانونا فى عضوية المجلس . وفى الحالة الأخيرة يدعو الرئيس المرشح الذى قرر المجلس أن انتخابه صحيح إلى حلف اليمين الدستورية فى أول جلسة تالية .

وفى جميع الأحوال يخطر الرئيس وزير الداخلية بما قرره المجلس بشأن صحة العضوية (مادة ٣٥٥) .

وبالرغم من وضوح اختصاص مجلس الشعب بالفصل فى صحة عضويته وابطال الانتخاب ، وذلك بنصوص تشريعية ودستورية لا غموض فيها ولا يجوز اهدارها أو مخالفتها ، إلا أن المشكلة تكمن فى ضوابط هذا الاختصاص وتمييزه عن غيره من الطعون الانتخابية التى لا تتصل بالعضوية ، حيث يثور التساؤل عما إذا كان الطعن فى صحة العضوية هو بذاته الطعن فى عملية الانتخاب ، أو كما ورد فى المادة ٢٠ من قانون مجلس الشعب وفى اللائحة الداخلية له ، الطعن بإبطال الانتخاب ، وهل يشمل هذا الطعن سائر الطعون الانتخابية لمجلس الشعب أم لا ؟ ، وإذا لم يكن الأمر كذلك ، فمتى يكون الطعن الانتخابى طعنا فى صحة العضوية ، ومتى لا يكون كذلك ؟

وواقع الأمر أن مرجع الخلاف الناشب بين مجلس الشعب وغيره من السلطات العامة والقوى السياسية والحزبية منذ عام ١٩٨٥ على وجه الخصوص ، يعود من الناحية القانونية إلى عدم الاتفاق حول مدلول كل من اصطلاح " الطعون الانتخابية " و " الطعن فى صحة العضوية " و " الطعن بإبطال الانتخاب " ، مما يتعين معه تمييز المقصود بكل منها على وجه دقيق حتى لا يتكرر الخلاف أو النزاع مع كل انتخاب لمجلس الشعب .

فبالنسبة لاصطلاح الطعون الانتخابية نجد أنه يحتمل أحد مدلولين : الأول وهو المدلول الواسع ويشمل كل ما يتصل بالعملية الانتخابية من إجراءات وتصرفات ، بدءا من انشاء وتحديد الدوائر الانتخابية ، وحتى اعلان نتائج الانتخاب وارسال شهادة الفوز فيها إلى كل من أعلن انتخابه ، ومرورا بإعداد جداول قيد الناخبين ومرحلة الترشيح وإجراءاته ثم مراحل التصويت وفرز الأصوات واعداد نتائج الانتخاب ، فيكون الطعن فى أى من هذه التصرفات من الطعون الانتخابية .

أما المدلول الثانى وهو المدلول الضيق ، فإنه يقتصر على عملية الانتخاب بمعناها الفنى الدقيق أى الاقتراع فى الانتخاب أو التصويت فيه وفرز الأصوات واحتسابها ، فيكون الطعن الانتخابى هو الطعن ضد إجراءات التصويت وفرز الأصوات لما يشوبها من غش أو تدليس أو تزوير أو اكراه مادى أو معنوى . ويمكن القول أن اصطلاح "الطعن بإبطال الانتخاب " وهو الاصطلاح الوارد فى المادة ٢٠ من قانون مجلس الشعب ، يتطابق مع هذا المدلول الضيق للطعون الانتخابية فى حين أن اصطلاح الطعن فى صحة عضوية مجلس الشعب ، وهو الاصطلاح الوارد فى الدستور فى المادة ٩٣ منه ، أكثر اتساعا ويحتل مكانا وسطا بين الاصطلاحين الآخرين ، إذ أنه يشمل إلى جانب الطعون فى صحة عملية الاقتراع والتصويت وفرز الأصوات

واعلان نتائج الانتخاب ، الطعون فى أهلية العضوية لمجلس الشعب ، وذلك بالتحقق من توافر شروط العضوية التى يستلزمها القانون فى كل عضو تم اعلان فوزه فى الانتخابات .

وعليه يتعين علينا لتحديد معيار توزيع الاختصاص بين مجلس الشعب والقضاء بصدد الطعون الانتخابية أن نعرض أولا لموقف السلطات العامة من هذه المسالة ، على أن نعقب ذلك بتحديد الآراء الفقهية المتصلة بهذا الموضوع .

المبحث الأول
اتجاهات السلطات العامة وتطورها

لا شك فى أن لكل جهة أو سلطة رأيها أو موقفها المستقل بصدد القضايا العامة التى تهم المجتمع فى مجموعه ، ومسألة الاختصاص بالفصل فى الطعون الانتخابية غدت - منذ عام ١٩٨٥ على الأقل - من المسائل العامة التى يهتم بها الرجل العادى ، ومن باب أولى السلطات العامة والمؤسسات التى تعمل فى الحقل العام مثل النقابات ، ونوادي أعضاء هيئات التدريس بالجامعات والقضاء ، والأحزاب السياسية ، وليست مهمتنا فى هذا المبحث رصد كل هذه المواقف ، وإنما يعنينا على الخصوص المواقف الرسمية من ناحية وذات الطابع القانونى وليس السياسى من ناحية أخرى . ويمكننا فى هذا الصدد أن نميز بين مواقف السلطة الادارية ممثلة فى هيئة قضايا الدولة ، ومجلس الشعب ، والقضاء العادى والادارى ، وذلك فى المطالب التالية على التوالى :

المطلب الأول
موقف السلطة الادارية

من المعروف أن هيئة قضايا الدولة تنوب عن السلطات العامة - الحكومة والمصالح العامة والمجالس المحلية وفقا لقانونها - فى الدفاع عنها أمام مختلف المحاكم فى القضايا التى ترفع من أو على هذه السلطات أو التى تتدخل فيها للدفاع عن مصالحها أمام القضاء ، ومن ثم يمكن اعتبار ما تبديه هذه الهيئة من طلبات أو أوجه للدفاع فى تلك القضايا ، تعبيرا عن ارادة السلطات العامة التى قد تكون أحد أطراف المنازعة أو الخصومة محل هذه القضايا .

ومن هذه المنطلق يمكن التعرف على رأى أو اتجاه السلطة الادارية من مسألة الاختصاص بالفصل فى الطعون الانتخابية ، من خلال ما تقدمه هيئة قضايا الدولة من طعون ومذكرات فى الدعاوى المتصلة بهذه الطعون ، وعلى الأخص منذ عام ١٩٧٧ ، وذلك على النحو التالى :

أ - فى المنازعة الصادر فى شأنها حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٩ - ٤ - ١٩٧٧ :

وكانت هذه المنازعة تتمثل فى طعن ضد القرارات الصادرة من لجنة الفصل فى الاعتراضات على الترشيح ، حيث قدمت الحكومة مذكرة بدفاعها ، ضمنتها دفعا بعدم اختصاص محاكم مجلس الدولة بنظر الدعوى ،وذلك أمام محكمة القضاء الادارى أولا ثم المحكمة الادارية العليا بعد ذلك ، واستندت فى ذلك إلى " أن العملية الانتخابية تتم فى ثلاث مراحل هى الترشيح فالتصويت فالفرز واعلان نتيجة الانتخاب ، وأنه لا يمكن الفصل بين هذه المراحل أو تجزئتها عند ممارسة مجلس الشعب اختصاصه المبين بالمادة ٩٣ من الدستور بالفصل فى صحة العضوية ، وأنه لما كانت طلبات الطاعن

تنصب على الغاء قرار لجنة الاعتراضات المنصوص عليها فى المادة التاسعة من قانون مجلس الشعب ، والذى قضى بحذف اسمه من كشف المرشحين لعضوية مجلس الشعب بالدائرة رقم (١) بنها ، وكان قرار هذه اللجنة يندرج ضمن المرحلة الأولى من عملية الانتخاب ، لذلك يكون الاختصاص بالفصل فيه منعقدا لمجلس الشعب طبقا للمادة ٩٣ من الدستور ، والقول بإختصاص المحاكم بنظر هذه الطلب من شانه أن يؤدى إلى احتمال التعارض بين السلطتين التشريعية والقضائية " . (١)

ومن هذا الحكم يتضح أن الهيئة اكتفت بتفسير الطعن فى صحة العضوية الذى يختص به مجلس الشعب بأنه يشمل مراحل الترشيح والاقتراع واعلان نتائج الانتخاب دون تأسيس ذلك على معيار محدد واضح ، حيث لايستوجب الأمر أكثر من ذلك .

ب- فى المنازعة الصادر فى شأنها حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٢٥ - ٥ - ١٩٨٥ :

وفى هذه المنازعة والتى كانت كما سبق الشرح تدور حول الطعن فى " قرار " لجنة اعداد نتائج الانتخاب وقرار اعلان هذه النتائج ، قدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة بدفاعها حيث دفعت فيها بعدم اختصاص القضاء الادارى ولائيا بنظر الدعوى " طبقا لنص المادة ٩٣ من الدستور والمادة ٢٠ من قانون مجلس الشعب رقم ٢٨ لسنة ١٩٧٢، حيث أن الطعن يتعلق بصحة العضوية بمجلس الشعب ... لأن الدعوى الماثلة تستهدف اعلان فوز ... بعضوية مجلس الشعب للفصل التشريعى الرابع بدلا من ... الفائزين وفقا للنتيجة المعلنة ،

(١) حكمها فى الدعوى رقم ٣٤٠ لسنة ٢٣ ق ، مجموعة ١٥ سنة ص ٢١٨٣ وما بعدها - وكانت الدعوى لنظر الطعن فى حكم محكمة القضاء الادارى فى ١٩٧٧/٣/٢٩ وفيه أبدت ادارة قضايا الحكومة الدفع المشار إليه فى المتن ، ثم كررته أمام المحكمة الادارية العليا - راجع ص ٢١٩٢ فى المجموعة سالفة الذكر .

فالدعوى بهذه المثابة ليست طعناً فى عمل أو قرار صادر من جهة الادارة أو عن احدى لجان فحص طلبات الترشيح أو لجان الاعتراضات التى تضطلع بشطر من العملية الانتخابية قبل يوم الانتخاب ، وإنما تتمخض الدعوى عن طعن فى قرار وزير الداخلية بإعلان نتيجة الانتخاب ... ولما كان من شأن اجابة المدعيين إلى طلب وقف تنفيذ وإلغاء قرار وزير الداخلية بإعلان نتيجة انتخاب مجلس الشعب فى الحدود التى يرنوان إليها أن تسفر عن إبطال عضوية واحد أو أكثر من أعضاء مجلس الشعب وأن يزيلها عنه بحكم اللزوم بعد أن اسندت هذه العضوية له بصدور قرار وزير الداخلية بإعلان نتيجة الانتخاب ، فمن ثم فإن الدعوى الماثلة تنسلخ عن دائرة الاختصاص القضائى لمجلس الدولة ، حيث يستأثر مجلس الشعب وحده ... بشئون اعضائه ومصائرهم " .

ومن الواضح أن الهيئة فى هذه المنازعة قد استندت إلى معيار سبق أن أعلنه القضاء الادارى منذ عام ١٩٧٦ على الأقل ويتمثل فى الآثار الناجمة عن الحكم والهدف منه ، فإذا أسفر الحكم أو كان الهدف منه استبدال أعضاء من مجلس الشعب بآخرين ، كان ذلك من اختصاص مجلس الشعب ، وهو معيار سليم وأن لم يكن كافيا فى بعض الأحوال ، ويبدو أن هيئة قضايا الدولة قد اكتفت به إذ يحقق مرماها ، وأن كانت المحكمة الادارية العليا قد رفضته .

ج - فى المنازعة الصادر فى شأنها حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٢٩ - ٤ - ١٩٨٩ :

وتماثل هذه الدعوى سابقتها ، إذ دارت المنازعة حول الطعن فى قرار وزير الداخلية بإعلان نتائج الانتخاب والصادر استنادا إلى " قرار " لجنة اعداد نتائج الانتخاب .

وقد اشار الحكم إلى الطعون التى قدمتها هيئة قضايا الدولة فى هذه المنازعة بقوله :

ومن حيث أن الطعون الماثلة تقوم ، حسبما جاء بتقاريرها وبالمذكرات المقدمة من الجهة الادارية ، على أن الأحكام المطعون فيها قد شابها مخالفة القانون والخطأ فى تطبيقه وتأويله ومخالفة الثابت بالأوراق ويتحصل ذلك فيما يلى : أولا أن المحكمة خالفت القانون إذ تصدت بالفصل فى الدعاوى محل المنازعة رغم عدم اختصاصها ولائيا بنظرها ، ذلك أنه بتمام العملية الانتخابية واعلان نتيجتها تتحدد المراكز القانونية لجميع المرشحين ويضحى من أعلن فوزه فيها قد اكتسب حقا باعتباره عضوا بمجلس الشعب بما مؤداه أن الفصل فى قرار اعلان النتيجة سيترتب عليه بالضرورة ، فيما لو قضى بوقف تنفيذه أو الغائه ، احلال شخص محل عضو بمجلس الشعب وهو ما لا يجوز لأن مجلس الشعب هو الذى يختص وحده بالفصل فى صحة عضوية أعضائه بعد تحقيق تجريه محكمة النقض طبقا لحكم المادة (٩٣) من الدستور والمادة (٣٨) من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ . ولايجوز التحدى بأن قرار اعلان النتيجة يعتبر من قبيل القرارات الادارية التى يختص بنظرها مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى ذلك أنه بمجرد اعلان نتيجة الانتخابات تنفصم علاقة الجهة الادارية بالعملية الانتخابية ويصبح مجلس الشعب وحده صاحب الاختصاص بالفصل فى أية طعون تمس عضوية أعضائه وذلك ضمانا لاستقلال السلطة التشريعية . وأنه وأن كانت المحكمة الادارية العليا قد سبق لها قضاء مفاده اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بنظر الطعن فى القرار الصادر باعلان نتيجة الانتخابات إلا أنه ليس ما يمنع المحكمة من العدول عن ذلك ، وتبدى الجهة الادارية أنه مما يؤكد صحة ما تدفع به من عدم اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بنظر المنازعات الماثلة ما ورد بالبند (أولا) من المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الذى ينص على اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بنظر

الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية ، مما يستفاد منه عدم اختصاصه بنظر غير ذلك من الطعون الخاصة بانتخابات مجلس الشعب وانه متى كان الدستور قد تضمن نظاما خاصا للفصل فى صحة عضوية أعضاء مجلس الشعب والطعون المتعلقة بانتخابهم على نحو ما فصلته أحكام المادة (٩٣) من الدستور ، فإن القول بإختصاص مجلس الدولة بنظر المنازعات التى تثور فى مرحلة من مراحل العملية الانتخابية لأعضاء مجلس الشعب أو بالنسبة لقرار اعلان نتيجة الانتخاب سواء كان مرجع المنازعة مخالفة القانون أو غير ذلك إنما يمثل عدوانا على أحكام الدستور والقانون . وأنه حتى ولو صح القول بإختصاص محاكم مجلس الدولة بما قد يصدر من بعض الجهات القائمة على انتخابات مجلس الشعب وتتوافر له مقومات القرار الادارى ، فإن هذا الاختصاص يزول تماما بمجرد اعلان نتيجة الانتخاب إذ رتبت المادتان التاسعة عشرة والعشرون من قانون مجلس الشعب على اعلان نتيجة الانتخاب انهاء العملية الانتخابية وجريان مواعيد الطعن فى صحة العضوية أمام مجلس الشعب بما ينفى وجود أى اختصاص لمجلس الدولة بعد اعلان النتيجة . وإذا كانت الدعاوى الماثلة قد رفعت بعد اعلان نتيجة الانتخاب فلا يكون لمجلس الدولة ، فى جميع الأحوال ، أى اختصاص بنظرها كما تبدى الجهة الادارية بأنه ليس صحيحا القول بأن الاختصاص يكون معقودا لمجلس الشعب إذا كان الطعن الانتخابى قائما على ما يمس الارادة الشعبية ، فى حين يكون مجلس الدولة مختصا إذا كان الأمر متعلقا بمخالفة قانونية ذلك أن هذه التفرقة لا تجد لها أساسا أو سندا من التشريع ، بل أن النصوص الدستورية صريحة واضحة فى اسناد كافة الطعون الانتخابية ومسائل الفصل فى صحة العضوية إلى مجلس الشعب دون تفرقة بين طعن وآخر أو بين سبب معين للطعن وغيره من الأسباب .

ومن الجلى فى هذا الحكم أن هيئة قضايا الدولة قد حشدت كل ما عندها من أوجه للدفاع فى سبيل اقناع المحكمة الادارية العليا

بالعدول عن القضاء السالف بصدد الاختصاص بنظر الطعن ضد قرار اعلان نتائج الانتخابات ، واعتمدت فى ذلك المعايير التالية :

١ - معيار الآثار الناجمة عن الحكم والذى سبق لها الاعتماد عليه فى الدعوى التى صدر بشأنها الحكم فى ١٩٨٥ وتم رفضه .

٢ - تفسير حرص المشرع فى المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة الحالى على تقرير اختصاص القضاء الادارى بالفصل فى الطعون الانتخابية للهيئات المحلية " مما يستفاد منه عدم اختصاصه بنظر غير ذلك من الطعون الخاصة بانتخابات مجلس الشعب"، وهى حجة ضعيفة لأن القضاء الادارى هو القاضى الطبيعى لانتخابات الهيئات المحلية بإعتبارها فروعا للسلطة الادارية فى الدولة ، بمعنى أنه لا يجوز القياس بين الانتخابات الادارية عموما مثل انتخابات الهيئات المحلية والعمد والمشايخ وعمداء الكليات ومجالس النقابات وبين الانتخابات التشريعية لمجلس الشعب ، فالأولى تكون طعونها من الطعون والمنازعات الادارية بطبيعتها ولا تحتاج إلى نص يحدد القضاء الادارى جهة مختصة بتلقى هذه الطعون، فى حين أن الثانية ليست كذلك لأنها تتصل بسلطة عامة أخرى خلاف السلطة الادارية وهى مجلس الشعب (أو الشورى) أى السلطة التشريعية (١).

٣ - المعيار الزمنى والذى يرتكز على أن اختصاص القضاء الادارى بنظر الطعون ضد القرارات الادارية وأن كان مقررا له قبل اعلان نتائج الانتخاب ، إلا أنه " يزول تماما بمجرد اعلان نتيجة الانتخاب"، بمعنى أن من شأن تحقق واقعة اعلان النتيجة العامة للانتخابات تحول الاختصاص بنظر كافة الطعون المتصلة بالانتخاب إلى مجلس

(١) راجع فى الطعون الانتخابية للهيئات المحلية مؤلفنا : المنازعات الادارية - سالف الذكر - ص ٤٨ .

الشعب ، حتى ولو كان القضاء الادارى يختص قانونا بنظر بعض هذه الطعون ، إذ يسقط هذا الاختصاص بتحقق الواقعة المشار إليها.

٤ - ان اختصاص مجلس الشعب - بعد اعلان نتيجة الانتخاب - هو اختصاص شامل لكافة الطعون الانتخابية ومسائل الفصل فى صحة العضوية ، ولا يقتصر على الطعن فى صحة العضوية فحسب ، أو فى قرار اعلان نتائج الانتخاب والذى من شانه أن يمس الارادة الشعبية حيث لا يوجد أساس أو سند تشريعى لهذه التفرقة .

وفى هذا الصدد نشير إلى أن أساس التفرقة بين قرار اعلان نتائج الانتخاب وغيره من القرارت المتصلة بالعملية الانتخابية ، أن الأول هو تعبير عن ارادة الناخبين أو الارادة الشعبية ، فى حين أن القرارات الأخرى هى قرارات ادارية بطبيعتها ، ومن ثم فإذا كان اختصاص القضاء الادارى بالفصل فى الطعون ضد هذه القرارات يستند تشريعيا إلى نص المادة ١٧٢ من الدستور ومواد قانون مجلس الدولة الحالى ، فإن السند والأساس بصدد القرار الأول يختلف ، إذ يتمثل - فى تقديرنا - فى المادة ٩٣ من الدستور والمادة ٢٠ من قانون مجلس الشعب على نحو ما فصلناه سلفا .

المطلب الثانى
موقف مجلس الشعب

عقب صدور أحكام القضاء الادارى فى ١٩٨٥/٥/٢٥ ، اتخذ مجلس الشعب فى جلسته الثانية والستين بتاريخ ١٩٨٦/٦/١٥ عدة مبادئ فى موضوع صحة عضويته هى :

المبدأ الأول : أنه بعد إعلان نتيجة الانتخابات يختص مجلس الشعب دون غيره بالفصل فى صحة عضوية أعضائه وبالفصل فى

صحة الطعون ، ويمتنـع على أية جهة أخرى قضائيـة أو إدارية الفصـل فـى صحة العضويـة .

وقرارات المجلس فـى مسائل العضويـة هى قرارات برلمانيـة نهائيـة حاسمة لا معقب عليها ، فـإذا قرر صحة العضويـة ، لا يجوز لأيـة سلطـة أخرى التعقيـب عليها .

ولا يحـاج بحكـم أو قـرار صـادر من جهة قضائيـة أو إدارية خاص بالعضويـة بعد إعلان نتيجـة الانتخابـات .

المبدأ الثانـى : ينحصـر إختصـاص محكمة النقـض فـى تحقيـق الطعون ، وللمجلس أن يعيـد التقريـر لمحكمة النقض لاستيفـاء التحقيـق ولـه أن يكلف اللجنـة المختصـة بذلك .

المبدأ الثالث : عدم خضوع مناقشـات وتصرفـات وقرارات المجلس وأجهزتـه البرلمانيـة لرقابـة أية هيئة قضائيـة أو إدارية .

المبدأ الرابـع : أنه ليـس لرئيـس المجلس اختصاص فـى تحقيـق صحة العضويـة أو الفصـل فيهـا ، وإنما ينحصـر اختصاصـه فـى احالة الطعون المقدمة وفقـا لأحكـام المـادة ٩٣ من الدسـتـور إلى محكمة النقض ثـم احالتهـا إلى اللجنـة التشريعيـة عند ورودها من محكمة النقض وتلقـى تقاريـر اللجنـة التشريعيـة عن صحة العضويـة لعرضهـا على المجلس .

كمـا أنـه يمتنـع على المجلس أن يفوض رئيسـه أو أى شخص آخر فـى تنفيـذ أى قرار إدارى أو حكم فـى شأن من شئون العضويـة .

المبدأ الخامس : لا تعتبـر العضويـة باطلـة إلا بقـرار يصدر من مجلس الشعب باغلبيـة ثلثـى أعضاء المجلس (المـادة ٩٣ من الدسـتـور) .

كما أنه فى أعقاب صدور أحكام القضاء الادارى فى ١٩٨٩/٤/٢٩ ، اتخذ مجلس الشعب فى جلسته التاسعة والسبعين بتاريخ ١٩٨٩/٦/٢٦ قراره بالموافقة على ما انتهى إليه رأى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية من المبادئ الآتية :

١ - أنه لا سند فى المادة (٩٣) من الدستور ، ولا فى نصوص القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب ، ولا فى أحكام لائحة المجلس الداخلية ، ولا فى السوابق البرلمانية يجعل للمحاكم ولاية الفصل فى صحة عضوية أعضاء المجلس .

٢ - إن المواد ٩٣ و ٩٦ من الدستور و ٢٠ من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٧ فى شان مجلس الشعب ، المعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ومن ٣٤٧ إلى ٣٥٥ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب ، قد اختصت المجلس دون غيره الفصل فى صحة عضوية أعضائه ، سواء بالنسبة لمن قدمت طعون فى صحة انتخابهم أو لم تقدم وبإحالة ما يرى أنه يمثل طعنا فى صحة عضوية أعضائه أو فى صحة انتخابهم إلى محكمة النقض لتحقيقه .

٣ - أنه لا تسقط أو تبطل عضوية أى من أعضاء مجلس الشعب إلا بقرار منه بأغلبية ثلثى أعضائه .

٤ - إن ما قد يرد إلى مجلس الشعب أو ما يثار حول صحة العضوية وما إذا كان يمكن اعتباره طعنا فى صحة العضوية من عدمه ، منوط ابتداء بالمجلس منفردا .

٥ - إن الاختصاص القضائى لمحكمة النقض فى هذا الشأن ، وفقا لما انتهى إليه رأى مكتبها الفنى يقتصر على مجرد إجراء التحقيق ثم إبداء الرأى من خلال ما يثار فى الطعون التى تحال إليها من السيد رئيس مجلس الشعب بإعتبارها طعونا فى صحة العضوية ، وليس للتقرير الذى تقدمه محكمة النقض أى أثر على

صحة العضوية ، وإنما مرد الأمر فى النهاية إلى المجلس وحده الذى له الحق منفردا فى أن يقرر صحة العضوية أو بطلانها .

ويمكننا أن نخلص من دراسة هذه المبادئ بصدد تحديد الاختصاص بالفصل فى الطعون الانتخابية إلى النقاط الآتية :

أ - أن تكييف ما قد يرد إلى مجلس الشعب من طعون أو ما يثار حول صحة العضوية من خلال قرارات ادارية أو أحكام قضائية ، لإعتباره طعنا فى صحة العضوية مما يدخل فى اختصاص مجلس الشعب الفصل فيه من عدمه منوط ابتداء بالمجلس منفردا .

ب- أن المعيار المعتمد لدى المجلس هو المعيار الزمنى ، بحيث يمتنع على أية جهة قضائية أو ادارية بعد اعلان نتيجة الانتخاب ، ومن ثم ثبوت العضوية لمن أعلن انتخابهم ، الفصل فى صحة هذه العضوية ، ولا يحاج المجلس بحكم أو قرار صادر من جهة قضائية أو إدارية خاص بالعضوية بعد اعلان نتيجة الانتخاب .

ج - للمجلس سلطة الفصل فى صحة عضوية جميع الأعضاء ، سواء من قدمت طعون فى صحة انتخابهم أم من لم تقدم بشانهم هذه الطعون ، وذلك مع مراعاة أن المجلس غير ملتزم بنتيجة التحقيق الذى تجريه محكمة النقض ، وأنه لا تسقط أو تبطل عضوية مجلس الشعب إلا بقرار منه وبإغلبية ثلثى أعضائه . وقرارات المجلس فى مسائل العضوية هى من الأعمال البرلمانية النهائية الحاسمة التى لايجوز لأية سلطة أخرى التعقيب عليها ، وخاصة إذا قرر صحة العضوية .

ومن الجدير بالإشارة أن محاولة المجلس منع غيره من السلطات العامة من التعقيب على قراراته بشان صحة العضوية ، لم تمنع

محكمة النقض كما سنرى فيما بعد من التعقيب على هذه القرارات لتقرير المسئولية عنها .

المطلب الثالث
موقف القضاء

يلاحظ بصدد موقف القضاء فى شأن الاختصاص بالطعون الانتخابية لمجلس الشعب ، أنه لايقتصر على اتجاهات جهة القضاء الادارى ، وإنما يشمل كذلك جهة القضاء العادى وخاصة محكمة النقض التى تمارس فى هذا الصدد دورا مزدوجا ، بصفتها جهة تحقيق أولا ، ثم بصفتها محكمة طعن أو قانون ثانيا .

أولا : موقف القضاء العادى :

استمرارا لنهج المشرع الدستورى فى الدساتير السابقة على تخويل محكمة النقض سلطة " التحقيق " فى الطعون المقدمة لمجلس الشعب حول صحة عضويته باعتبارها المحكمة العليا - الوحيدة حتى وقت قريب - جاء دستور ١٩٧١ ليقرر فى المادة ٩٣ منه ذات السلطة لمحكمة النقض ، بالرغم من وضوح أن المحكمة الادارية العليا بل وربما المحكمة الدستورية العليا كذلك هما الأقرب من حيث اختصاصاتهما إلى طبيعة التحقيق فى مسألة صحة العضوية ، بيد أننا لا نقصد من هذه الملاحظة أن نطالب بتعديل الاختصاص بالتحقيق وعقده لأى من هاتين المحكمتين ، بل على العكس فإننا نرفض كقاعدة عامة - وفى حالة استمرار الاختصاص بالفصل فى صحة العضوية معقودا لمجلس الشعب - أن تكون احدى محاكمنا العليا الثلاثة المشار إليها وهى المكلفة بحماية المشروعية والدستورية واعلاء سيادة القانون على كافة سلطات الدولة ، مختصة بمجرد التحقيق وجمع الأدلة حول صحة

العضويـة من عدمها وإبداء رأيها الاستشـارى فـى هذه المسألـة ، دون أن يكون لتحقيقهـا ولا لتقريرهـا أية حجية ، بحيث يكون لمجلس الشعب سلطة اهداره دون مجرد ابداء الأسبـاب ، فمثـل هذا الاختصـاص أقرب إلى عمل النيابـة العامة منه إلى عمل القضـاء ، فلا يليـق بمحكمة النقض أو غيرها من المحاكم العليـا أن يكون اختصاصهـا - كما قضت بذلك المحكمة الادارية العليـا - " فـى صدد تحقيق صحة عضوية مجلس الأمـة ، هو من قبيـل المعاونة له ولحسابـه فـى حدود معينـة يمهد لـه ، وهو السلطـة صاحبـة الاختصـاص فـى صحة العضويـة ، والذى يختص وحده بالفصـل فـى صحة الطعون المقدمة إليـه " (١) ، فمثـل هذا الدور وإن كان يمكن اعتبـاره من قبيـل الأعمـال القضائيـة ، إذ يشابـه فـى ذلك عمل مفوضـى الدولـة لدى محاكم القضـاء الادارى فـى المنازعات الاداريـة (٢) ، إلا أنـه لا يليـق حقا بمحكمة النقض كمحكمة عليـا على قمة جهة القضـاء العـادى .

أ - موقف محكمة النقـض كجهة تحقيـق فـى صحة العضويـة :

فـور وصول العلـم باحكـام القضـاء الادارى الصـادرة عام ١٩٨٩ إلى المجلـس ، حاول رئيـس مجلس الشعـب أن يتفـادى شبهـة الانفـراد بالقـرار بصـدد هذه الأحكـام ، فقـرر أن يستشيـر جهة قضائيـة حول مسألـة الاختصـاص ، وبالطبـع لـم يلجأ إلى الجهة التـى أصدرت تلك الأحكـام ولا إلـى المحكمة الدستوريـة العليـا التـى كانت فـى ذلك الوقت

(١) حكمها فـي ١٩٥٧/٦/٢٢ قضيـة ٨٣٤ لسنـة ٢ ق ، الموسوعـة سالفـة الاشارة - جزء ٢١ - ص ٦١٥ رقم ٣٤٦ . وخلافـا لذلك ذهب رأى فـي الفقـه إلى أن مجلس الشعب يجب أن يلتـزم بالنتيجـة التـي انتهى إليهـا تقريـر محكمة النقـض . وإذا رأى مجلس الشعب غير ذلك ، وجب عليـه أن يراجع محكمة النقض بما ارتـاه مبينـا الأسبـاب التـي استنـد إليهـا فـي ذلك ، حيث أسند الدستـور إلى المجلس سلطة اصدار القـرار وفقـا لما تضمنـه تقريـر محكمة النقـض .
الأستـاذ الدكتـور فـؤاد العطار : النظـم السياسيـة والقانـون الدستـورى - ١٩٧٥ - ص ٥٨٠ .

(٢) المحكمة الاداريـة العليـا فـي ١٩٥٨/١/١٨ ، المجموعة السنـة ٣ ص ٧٦ . وفيـه اعتبرت المحكمة أن عمل مفوضـى الدولـة من الأعمـال القضائيـة .

تفحص دستورية تشكيل المجلس ، فكان أن لجأ إلى محكمة النقض - وذلك للمرة الثانية حيث كان قد سبق له طلب ذات الفتوى بتاريخ ١٩٨٥/١/٧ - مستغلا فى ذلك أنها جهة التحقيق فى الطعون المقدمة بشأن صحة عضوية مجلس الشعب طبقا للدستور ، وهو الأمر الذى ما كان لرئيس المجلس الالتجاء إليه ، لأن محكمة النقض ليست " المستشار القانونى " للمجلس أو لرئيسه ، بل وما كان ينبغى على محكمة النقض الرد على طلب الاستشارة - رغم أنها رفضت ذلك كما سنرى - حيث يخرج ذلك عن اطار دورها " الاستثنائى " كجهة تحقيق، إذ ترتب على رد رئيس المحكمة أن استند مجلس الشعب أو بالأحرى رئيسه إلى هذا الرد ليعلن " أن محكمة النقض تعلن أن مجلس الشعب وحده هو المختص ابتداء ومنفردا بالنظر فى كل ما يتعلق بصحة عضوية أعضاء مجلس الشعب ، وبالنظر فى كل ما يثار أو ما يرد إلى مجلس الشعب متعلقا بصحة هذه العضوية ... هذا حديث لكم وللتاريخ وللرأى العام كى تنجلى الغمة التى حاول البعض وضعها على أعين الرأى العام المستنير ... وما قلت لكم إلا ما قالته محكمة النقض بأنكم وحدكم المختصون ابتداء ومنفردين بشئون العضوية"(١) .

وبمراجعة مضبطة مجلس الشعب التاسعة والسبعين الصادرة فى ١٩٨٩/٦/٢٦ ، يتبين أن رئيس المجلس قد أرسل فى ١٩٨٩/٦/١٣ خطابا إلى رئيس محكمة النقض يتضمن صورة من كتاب وزير الداخلية بشأن تنفيذ الأحكام الوقتية الصادرة من القضاء الادارى ، وفيه - وعلى حد قول مقرر لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بالمجلس - يستطلع الرأى ولايستفتى لأن محكمة النقض بحق ليست دارا للافتاء ، حيث تساءل رئيس المجلس : هل هذه

---

(١) مضبطة الجلسة التاسعة والسبعين بتاريخ ١٩٨٩/٦/٢٦ سالفة الاشارة - ص١٣ و ١٤ .

الأحكـام التـى صدرت ضد وزير الداخلية تعتبـر طعنـا فـى صحة عضوية المجلس الذين شملتهـم هذه الأحكام أم أنها لا تعتبـــر طعنـا ؟

والواقـع أن رئيس مجلس الشعب كان قد أرسل خطابا مطولا - رقم ٧٧٠ فـى ١٩٨٩/٦/١٣ - إلى رئيس محكمة النقض أورد فيـه فقرات من أحكام القضـاء الادارى الصـادرة عامى ١٩٧٧ و ١٩٨١ والتـى تشيـر إلى عدم اختصاص القضـاء الادارى بإبطـال عضوية مجلس الشعب أو النظـر فـى الطعون فـى صحة هذه العضويـة ، ثـم أعقب ذلك بقولـه " فقد تـرى محكمة النقض أن هذه الأحكـام الوقتيـة - أى الصـادرة عام ١٩٨٩ - تمثـل طعونـا فـى صحة عضوية بعض أعضاء مجلس الشعب ، فيكـون لها أن تقوم بالتحقيـق فيهـا " .

وفـى ١٩٨٩/٦/١٤ أرسل رئيس محكمة النقض كتابـة رقم ٢١٥٥ إلى رئيس مجلس الشعب ورد فيـه ما يلـى :

" بالإشـارة إلى كتاب سيادتكـم رقم ٧٧٠ بتاريـخ ١٩٨٩/٦/١٣ وما ورد بـه من أن محكمة النقض قد تـرى أن الأحكـام الوقتيـة الصـادرة من المحكمة الإداريـة العليـا بجلسـة ١٩٨٩/٤/٢٩ تمثل طعونا فـى صحة عضوية بعض أعضاء مجلس الشعب فيكـون لها أن تقـوم بالتحقيـق فيهـا .

نرجوا الإحاطة بأنـه سبق للسيـد المستشـار رئيس محكمة النقـض الأسبـق - بنـاء على الدراسة التـى أعدها المكتب الفنـى لمحكمة النقض - أن أفـاد مجلس الشعب بكتابـه رقـم ٧٨٠ بتاريـخ ١٩٨٥/٣/١٠ بما يأتـى :

أولا : أن المـواد ٩٣ و ٩٦ من الدستـور و ٢٠ من قانـون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنـة ١٩٧٢ المعدل بالقانـون رقم ١١٤ لسنـة ١٩٧٨، ٣٤٧ إلـــى ٣٥٥ من اللائحة الداخليـة لمجلس الشعب قد اختصت

المجلس دون غيره بالفصل فى صحة عضوية أعضائه سواء بالنسبة لمن قدمت طعون فى صحة انتخابهم أو لم تقدم وبإحالة ما يرى أنه يمثل طعنا فى صحة عضوية أعضائه أو فى صحة انتخابهم إلى محكمة النقض لتحقيقه .

ثانيا : إن ما قد يرد إلى مجلس الشعب أو ما يثار حول صحة العضوية وما إذا كان يمكن إعتباره طعنا فى صحة العضوية من عدمه منوط إبتداء بالمجلس منفردا .

ثالثا : إن الاختصاص القضائى لمحكمة النقض فى هذا الشأن يقتصر على مجرد إجراء التحقيق ثم إبداء الرأى من خلال ما يثار فى الطعون التى تحال إليها من السيد رئيس مجلس الشعب والتى ينتهى سيادته إلى اعتبارها طعونا فى صحة العضوية " .

وواضح من هذا الخطاب أن محكمة النقض رفضت - للمرة الثانية - أن تبدى رأيا حول تكييف خطاب وزير الداخلية والأحكام الوقتية الصادرة عن القضاء الادارى ، وما إذا كانت تمثل طعونا فى صحة العضوية ، أم أنها كما يراها البعض أحكام نهائية لها حجيتها وقوتها الملزمة تجاه المجلس ، ولعلها - أى محكمة النقض - آثرت تجنب هذه الفتوى التى ستنتهى حتما إلى التصادم أما مع مجلس الشعب أو مع جهة القضاء الادارى ، وأن كانت قد انتهت فى هذه الفتوى المقتضبة إلى نتيجة خطيرة وهى أن مجلس الشعب ينفرد وحده بتكييف ما يرد إليه من طعون أو ما يثار حول صحة العضوية (من قرارات أو أحكام) ، لتحديد ما إذا كانت تعد من الطعون فى صحة العضوية التى تدخل فى اختصاصه بمسألة الفصل فيها ، أم لا . وأن الاختصاص القضائى لمحكمة النقض فى هذا الشأن يقتصر على مجرد اجراء التحقيق ثم ابداء الرأى من خلال ما يثار فى الطعون التى تحال إليها من السيد رئيس المجلس ، " والتى ينتهى سيادته إلى

اعتبارها طعونا فى صحة العضوية " ، مما يعنى أن الاختصاص بالفصل فى الطعون الانتخابية لا يستند إلى معيار محدد ، وإنما هو سلطة تحكمية فى يد مجلس الشعب بل ورئيسه على وجه الخصوص.

ب - موقف محكمة النقض كجهة قضاء بصدد الطعون المتصلة بصحة العضوية :

بالرغم من ظاهر الفقرة الأخيرة فى خطاب رئيس محكمة النقض ومقتضاها ، أن الاختصاص القضائى لمحكمة النقض فى شأن مسألة صحة عضوية مجلس الشعب يقتصر على دورها كجهة تحقيق فى الطعون المقدمة لمجلس الشعب فى صددها ، إلا أن الثابت أن محكمة النقض قد تصدت كجهة قضاء للفصل فى الطعون المتصلة بصحة العضوية ، دون أن يؤثر على ذلك الاختصاص دورها كجهة تحقيق فى تلك الطعون ، وهو الأمر الذى قد يثير ولو قدرا ضئيلا من التشكيك حول صلاحية المحكمة لنظر هذه الدعاوى ، مع سبق ابداء الرأى حول موضوع الدعوى ، وفقا لمقتضى المادتين ١٤٦ و ١٤٧ من قانون المرافعات الحالى ، وهو ما يتحقق إذا ما جمع أحد قضاة المحكمة بين صفتى المحقق والقاضى بصدد نفس النزاع .

ومن أهم أحكام محكمة النقض فى هذا الموضوع ، حكماها الصادران فى ١٩٨٣/٢/٢٧ ، وفى ١٩٩٠/٢/٢٨ ، وكانا يتصلان بالمسئولية عن قرارات مجلس الشعب بصحة عضوية بعض أعضاء مجلس الشعب ، ومع ذلك فهناك العديد من أوجه الاختلاف بين الحكمين .

١ - حكم ١٩٨٣/٢/٢٧ : (١)

بدأت وقائع هذا النزاع عام ١٩٧٣ حيث طلب رافع الدعوى أمام محكمة جنوب القاهرة الحكم بالتعويض عن الأضرار المادية والأدبية التى لحقته من جراء الأخطاء الدستورية والقانونية الجسيمة التى شابت عملية فرز الأصوات (وهى من مراحل عملية الإنتخاب) وإجراءات فحص طعنه وعرضه على مجلس الشعب والتى انتهت إلى عدم نجاحه فى الوصول إلى عضوية مجلس الشعب وفوز منافسة بدون وجه حق ، رغم انتهاء التحقيق الذى أجرته محكمة النقض إلى بطلان الأصوات المرجحة لفوز منافسه .

وفى ١٩٧٤/٦/٩ قضت المحكمة برفض الدفع بعدم الإختصاص الولائى وبتعويض المدعى ، فاستأنفت ادارة قضايا الحكومة الحكم، فرفضت محكمة استئناف القاهرة الإستئناف وقضت بتأييد الحكم المستأنف ، فطعنت الإدارة فى هذا الحكم بطريق النقض ، وقدمت النيابة العامة مذكرة أبدت فيها الرأى برفض الطعن ، وهو ما قضت به محكمة النقض .

وبمراجعة هذه الأحكام يتضح أن ادارة قضايا الحكومة قد ركزت فى دفاعها على عدم الإختصاص الولائى للقضاء بالتعقيب على قرارات مجلس الشعب بشأن صحة العضوية أو عدم صحتها مستندة فى ذلك إلى مبدأ الفصل بين السلطات ، وأن قرارات المجلس فى ذلك من قبيل الأعمال البرلمانية التى تنأى عن مسئولية الدولة فى التعويض عنها أيا ما كان وجه الرأى فيها ، ولا يجوز أن يفسر سكوت الدستور عن تنظيم طريق للطعن فى قرارات المجلس سواء بالإلغاء أو بالتعويض بأنه يسمح للقضاء بأن يمارس رقابة على هذه القرارات ،

---

(١) صدر الحكم فى ١٩٨٣/٢/٢٧ فى الطعن رقم ٥٣٨ لسنة ٤٦ ق ، المجموعة السنة ٣٤ رقم ١٢٤ ص ٥٦١ - وكان الطعن ضد حكم محكمة استئناف القاهرة الصادر بتاريخ ١٩٧٦/٤/١٩ فى الاستئناف رقم ٣٩١٣ و ٣٩١٧ و ٣٩٤٥ لسنة ٩١ ق عن الدائرة ١٧ .

ولما كان طلب التعويض عن قرار المجلس هو بديل عن إلغائه وكلاهما وجهان لعملة واحدة بإعتبار أن الفصل فى طلب التعويض يتعرض للقرار ذاته ، فلا يتصور الفصل بين القرار وإجراءاته التى بنى عليها ، وإذا كان فى قضاء الحكم المطعون فيه بالتعويض ما يعنى مساءلة الدولة عن التعويض عن عمل مجلس الشعب البرلمانى كما يمس القرار الذى أصدره مجلس الشعب بصحة عضوية أحد أعضائه وفيه معنى استعداء القضاء على حق مجلس الشعب واختصاصه بالطعن فى صحة انتخاب أعضائه بما يهدر مبدأ الفصل بين السلطات ، فإن الحكم المطعون فيه يكون معيبا لمخالفة الأصول الدستورية العامة ومخالفة القانون والخطأفى تطبيقه وتأويله والقصور فى التسبيب بما يؤدى إلى نقضه . يضاف إلى ذلك أن اختصاص مجلس الشعب بالفصل فى صحة العضوية يعتبر عملا قضائيا خصه به الدستور ، ومن ثم حكما له حجية الأحكام لا ينفصل عن اجراءاته ، وإذ كان الحكم المطعون فيه بعد أن قرر بان ليس للقضاء اختصاص فى مراقبة ما يصدره المجلس من قرارات بصحة أو بطلان العضوية ، أهدر حجيته وقضى بأن القرار الصادر فى هذا الشان لا يجوز حجية الشئ المحكوم فيه ، فإنه يكون فضلا عن مخالفة القانون قد عابه التناقض .

وقد ردت محكمة النقض - ومن قبلها محكمة الإستئناف - هذه الحجج ، حيث عرضت للمفهوم الصحيح لمبدأ فصل السلطات ومقتضاه وحكمته ، ولقاعدة عدم مسئولية الدولة عن الأعمال البرلمانية التى تصدر من المجلس التشريعى أو هيئاته أو أعضائه فى أداء وظيفتهم ، ولمبدأ سيادة القانون وخضوع الدولة بجميع سلطاتها له شانها شأن الأفراد ، ولحق التقاضى المكفول لكل مواطن بالإلتجاء إلى قاضيه الطبيعى ، ثم قررت بعد ذلك العديد من المبادئ المتصلة بموضوع الطعن ، حيث قضت بأن " مؤدى نص المادة ٩٣ من الدستور ، أن اختصاص مجلس الشعب بالفصل فى صحة

عضوية اعضائه هو اختصاص قضائى استثنائى لا يتوسع فيه ولا يقاس عليه أيضا ، فيقتصر على الطعن فى صحة العضوية به ، ويكون لقرار المجلس فى شأنها حجية الأمر المقضى به طبقا لشروط الحجية المنصوص عليها فى المادة ١٠١ من قانون الإثبات ، ومن ثم فإنه ولئن كان لعمل مجلس الشعب البرلمانى حصانة ولعمل مجلس الشعب القضائى حجية ، فإن ذلك مشروط بأن يكون العمل البرلمانى قد تم على الوجه المبين فى الدستور وأن يكون العمل القضائى قد توافرت له شروط الحجية ، والحجية لا تكون إلا للحكم أو القرار القضائى فيما فصل فيه من الحقوق ، والحكم أو القرار القضائى هو ما يعبر به المجلس عن فكره فى استعماله للسلطة القضائية فيما يختص ولائيا بالفصل فيه . لما كان ذلك ، وكان ما خص المجلس بالفصل فيه استثناء هو صحة عضوية أعضائه ، فإن ذلك لا يتعدى صحة العضوية إلى عملية فرز الأصوات التى ناطها القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية بلجان الفرز ونص فى المادة ٣٥ منه على أن تفصل لجنة الفرز فى جميع المسائل المتعلقة بعملية الإنتخاب وفى صحة إبداء كل ناخب رأيه أو بطلانه ، ولم يخص الدستور مجلس الشعب بالفصل فى صحة قرارات لجنة الفرز ،وإنما يكون عرض قرار لجنة الفرز على مجلس الشعب عند فصله فى صحة عضوية اعضائه لا للفصل فى صحته وإنما كعنصر من عناصر التحقيق فى الطعن الذى ينظره شأنه فى ذلك شأنه قرار محكمة النقض فيما تجريه من تحقيق فى الطعن . وأى من القرارين - قرار لجنة الفرز وقرار محكمة النقض يخضع لتقدير المجلس ولكن لا يحوز الحجية ولو صدر قرار المجلس بصحة العضوية أو بطلانها على مقتضاه ، وإنما الذى يحوز الحجية هو قرار المجلس بصحة أو بطلان العضوية فهو الذى عبر به عن فكره القضائى فى استعمال السلطة القضائية الإستثنائية ، وهو القرار الذى فصل فى الحق محل النزاع الذى هو صحة العضوية لا يتعداها إلى قرار لجنة الفرز بصحة ابداء الناخب رأيه أو بطلانه كما تقدم به القول ولا إلى غير ذلك من

المواعيد والإجراءات المتعلقة بتحقيق الطعن وإحالته إلى المجلس للفصل فيه والإصرار على نظر الطعن ورفض طلب التأجيل ، فهذه لا تحصنها حجية الأمر المقضى فيه وإنما الذى يحصنها هو أن تكون قد تمت على الوجه المبين بالدستور فلا تكون قد خالفت نصا فيه أو نصا فى قانون أحال عليه فى شأنها ، فإذا ما تبين أن أيا منها قد خالف الدستور أو القانون فيكون قد فقد سند مشروعيته واستحال إلى عمل غير مشروع إذا ما تسبب عنه ضرر يستحق معه من أصابه الضرر التعويض عنه طبقا للقانون ، ويكون سبيله للحصول على حقه هو اللجوء إلى قاضيه ، فإذا كان الإختصاص بالفصل فى التعويض المطلوب لمجلس الشعب أو لاية جهة أخرى غير المحاكم كان سبيله للتقاضى فى شأنه إلى هذه الجهة ، أما إذا لم يكن الإختصاص قد تقرر لمجلس الشعب أو لأية جهة قضائية استثنائية أخرى فإن الإختصاص يكون باقيا للمحاكم على أصل ولايتها العامة للقضاء ، فإذا أضيف إلى ما تقدم أن الضمانات العامة التى كفلها الدستور للأفراد مقدمة على الضمانات المكفولة لأية سلطة من سلطات الحكم ... وكان المطعون ضده لم يلجأ إلى المحاكم للطعن فى قرار مجلس الشعب بصحة عضوية منافسة ، وإنما لجأ للمحاكم للمطالبة بالتعويض عن الأضرار المادية والأدبية التى أصابته بسبب أن هذه الأعمال المشار إليها غير مشروعة لمخالفتها للدستور وأحكام القانون ، ولئن كان من بينها ما هو منسوب لمجلس الشعب وصدرت منه أثناء توليه لأعماله إلا أنه متى ثبت أنها لم تتم على الوجه المبين بالدستور ، فقدت سند مشروعيتها وأصبحت أعمالا غير مشروعة إذا ما تسبب عنها ضرر كان لمن أصابه الضرر الحق فى التعويض عنه ، ولما كان الإختصاص بذلك غير معقود بنص فى الدستور أو القانون لمجلس الشعب أو لأية جهة أخرى استثناء ولا يعتبر منازعة إدارية فهو باق للمحاكم على أصل ولايتها العامة " .

ومن ناحية أخرى ، قضت المحكمة بأنه ولئن كان من المقرر " أن القضاء الصادر من جهة ذات اختصاص قضائي استثنائي في حدود اختصاصها تكون له حجية الأمر المقضى به شأن أحكام المحاكم إلا أن ذلك مشروط كما تقدم بأن يكون ما يحتج به الخصوم هو القرار القضائي الذي فصل في الحق محل المنازعة فذلك هو الذي يعبر به القاضي عن فكره القضائي في ممارسته لسلطته القضائية ، ولما كان ما نص عليه الدستور هو اختصاص مجلس الشعب بالفصل في صحة عضوية أعضائه ، فإن قراره في ذلك بصحة العضوية أو ببطلانها هو الذي يحوز الحجية ... ومن المقرر أن ما يحوز الحجية هو منطوق القرار والأسباب المرتبطة به ارتباطا لا يقبل التجزئة ، وقرار مجلس الشعب في صحة عضوية أعضائه غير مرتبط بأسباب يبني عليها . . . ومن ثم فإن قرار المجلس بصحة العضوية أو بطلانها لا يتضمن قضاء بصحة الإجراءات المذكورة " .

وأخيرا قضت المحكمة بأن مؤدى نص المادة ٩٣ من الدستور أن مجلس الشعب لا يفصل في صحة عضوية أعضائه إلا من خلال فصله في طعن مقدم فيها ، " وأن العضوية لا تعتبر باطلة إلا بقرار يصدر من المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه ، ويستحيل أن تتحقق هذه الأغلبية من المجلس مشكلا بأقل من ثلثي أعضائه ، ولا يكون هذا التشكيل الأقل صالحا لنظر الطعن أيا كانت النتيجة التي انتهت إليها اللجنة التشريعية . . . لأن موضوع الطعن هو بطلان العضوية أما صحة العضوية فهي الأثر الحتمي لرفضه الطعن بناء على الأصل ، ومن ثم فلا تنظر للطعن بنظر صحة العضوية دون نظر بطلانها ولا نظر لبطلان العضوية إذا كان المجلس مشكلا بأقل من ثلثي أعضائه ، إذ لا يستطيع المجلس بهذا التشكيل أن يقررها ولو أبدى الأعضاء الحاضرون جميعهم الرأي إلى جانبها وإذا تأجل نظرها تغير التشكيل وتغيرت مداولات الأعضاء فلا يتحد الأساس الذي بني عليه أخذ الرأي في طعن واحد في جلستين اختلف فيهما القضاة وهم الأعضاء

واختلف المداولات إذ يدخل فى التشكيل الجديد قضاة جدد لم يشتركوا فى المداولة السابقة وقد يخرج منه قضاة لا يشتركون فى المداولة الجديدة ، ومن المقرر أن القضاة الذين نظروا النزاع واشتركوا فى المداولة هم الذى يصدرون الحكم وإلا كان الحكم باطلا ، وإذ كان قرار المجلس رغم بطلانه قد تحصن بقوة الأمر المقضى فإن ذلك لا ينفى أن الإصرار على نظر الطعن والمجلس بتشكيله الأقل من ثلثى أعضائه تم على وجه مخالف للدستور ، يؤكد ذلك أن الفصل فى النزاع يقتضى أن يكون وجها الرأى فيه مطروحين معا على الهيئة ذات الإختصاص القضائى بتشكيلها الصالح لتقرير أى منهما فإذا كان المعروض أحدهما لتقريره وحده انقضى الفصل والحسم لأن الفصل والحسم إنما يكون فصلا بين الأمرين فى حال وجودهما معا والحسم يقتضى إزالة أحدهما ليبقى الآخر وبغير ذلك لا يتحقق غرض الدستور من الفصل فى صحة العضوية ، وإذن فمجلس الشعب بتشكيله الذى يقل فيه عدد الأعضاء الحاضرين عن ثلثى أعضائه مهما كان عدد الآراء التى أبديت لا يصلح لنظر الطعن بصرف النظر عن القرار الذى صدر بصحة العضوية والذى تحصن بالحجية ولا سبيل للطعن عليه ويكون رفض طلب التأجيل والإصرار على نظر الطعن بهذا التشكيل الباطل قد فوت على المطعون ضده فرصة كانت متاحة له بالدستور إذا ما تأجل نظر الطعن لجلسة يستكمل فيها المجلس تشكيله الصالح لنظره " .

والواقع اننا نؤيد تماما ما ورد فى هذا الحكم الصائب (١) ، والذى لا يحتاج إلى شرح أو تفسير ، وخاصة فى تقرير أن اختصاص مجلس الشعب بالفصل فى صحة العضوية هو اختصاص قضائى

---

(١) راجع مقال الأستاذ أحمد هبة : حول ولاية القضاء فى نظر طلب التعويض عن قرار مجلس الشعب فى الطعون الانتخابية - مجلة ادارة قضايا الحكومة السنة ٢١ - عدد ٢ ابريل / يونيو ١٩٧٧ - ص ٨٣ وما بعدها . وهو ينتقد بشدة حكم محكمة الاستئناف المشار إليه فى الهامش السابق ، وذلك بأوجه من النقد تسرى كذلك على حكم محكمة النقض .

استثنائـــى ، ومن ثم يعد المجلس بصـدد هذا الإختصـاص بمثابـة الهيئـة ذات الإختصـاص القضائـى ، فيكـون لقرارها بصحـة العضويـة أو بطلانهـا حجية الأحكـام القضائيـة ، وذلك بالإضافـة إلى تقريـر اختصـاص القضـاء بالفصـل فى دعاوى التعويـض عن الأعمـال البرلمانيـة - أيا كانت طبيعتهـا ادارية أم قضائية أم من أعمال الحكومة - ما دامت مخالفـة للدستـور أو القانون ، إذ تفقـد بذلك سند مشروعيتهـا وتصبـح أعمالا غير مشروعة ، ويحق للقضـاء - كل بحسب اختصاصـه - أن يقضـى بالمسئوليـة عنها حتى ولو اضطر للتعـرض للعمل المراد التعويـض عنه بالقـدر اللازم للتوصـل إلى التحقـق من توافـر ركن الخطأ الذى يستنـد إليه طلب التعويـض ، وهو ما يتمثـل فى عدم مشروعيـة أو دستوريـة هذا العمل ، ولكن دون الحكم بإلغائـه أو بعدم دستوريتـه ، وبمعنـى أكثر اختصـارا ، فإن اختصـاص مجلس الشعب بالفصـل فى صحة عضويتـه وابطال الإنتخاب يقتصـر على قضـاء المشروعيـة دون قضـاء المسئوليـة والتعويـض (١) .

ومما يسترعـى الإنتبـاه فى هذا الصدد أن محكمة النقض - فى هذا الحكم - لم تقر محكمة الإستئنـاف على رأيها حول الإختصـاص الإستثنائـى لمجلس الشعب بالفصـل فى صحة العضويـة ، بضـرورة تفسيـره تفسيـرا ضيقـا بحيث لا يفتئـت على الإختصـاص الأصيـل للسلطـة القضائيـة " ومن ثم فإن القـرار الذى يصدره المجلس لا يعتبـر حكما كالأحكـام التـى تصدر من السلطـة القضائيـة ، فلا يصـح القول بأنـه يحوز حجية الأمـر المقضى بحيث يمتنـع التعقيـب عليه أو الرجوع فيـه أو العدول عنه " .

فقد رأت محكمة النقض فى هذه الفقـرة أنها جاءت " عرضا فى معرض تـسبيـب الحكم لقضائـه برفـض الدفـع بعدم ولايـة القضـاء بنظـر

(١) راجع فـى ذلك الأستـاذ الدكتـور محمود عاطف البنـا : الوسيـط فـى القضـاء الإدارى سالف الاشـارة - ص٢١٣ وما بعدها .

الدعوى تسبيبا قانونيا . . . ولم يعتمد عليه الحكم فى تسبيبه لقضائه فى الموضوع . . وإنما جاء فيه تزيدا ولم يكن لازما لقضائه برفض الدفع بعدم ولاية القضاء " وبالتالى لا يؤدى هذا التعارض فى الأسباب إلى فساد الحكم أو بطلانه .

ولذلك فإنه من المثير للدهشة أن تعدل محكمة النقض ذاتها عن هذا القضاء السديد فى حكمها الصادر فى ١٩٩٠/٢/٢٨ خلافا لحكمها السالف .

٢ - حكم ١٩٩٠/٢/٢٨ (١) :

تتلخص وقائع النزاع محل هذا الحكم فى طلب رافع الدعوى أمام محكمة سوهاج المدنية عام ١٩٧٩ التعويض عما أصابه من أضرار مادية وأدبية بسبب اعلان نتيجة الإنتخابات وبها أخطاء فى كشوف الناخبين وفى عملية حساب النتيجة ، حيث تقدم بطعن أمام مجلس الشعب بعدم صحة عضوية منافسة وأحيل الطعن إلى محكمة النقض فاقرته ، وأرسل تقريرها إلى المجلس فى ١٩٧٨/٧/١٠ ، ومضت المدة القانونية دون أن يعرض على المجلس إلى أن تم حله بتاريخ ١٩٧٩/٤/٢١ .

وإذا حكمت المحكمة بعدم اختصاصها ولائيا بنظر الدعوى ، استأنف المدعى هذا الحكم فقضت محكمة الإستئناف ببطلان الحكم المستأنف وبإعادة الدعوى إلى محكمة سوهاج الإبتدائية للفصل فى موضوعها ، حيث قضت له المحكمة الأخيرة بالتعويض . استأنف الطاعنون - رئيس مجلس الشعب ورئيس اللجنة التشريعية فيه

---

(١) صدر هذا الحكم بتاريخ ١٩٩٠/٢/٢٨ فى الطعن ٣٢٤٩ لسنة ٥٨ ق - منشور بمجلة القضاه عدد يناير / يونيو ١٩٩٠ ص ٢٣ وما بعدها - وكان الطعن ضد حكم محكمة الاستئناف باسيوط " مامورية سوهاج " بتاريخ ١٩٨٨/٥/٢٥ فى الاستئناف رقم ١٥٩ لسنة ٦٢ ق ضد حكم محكمة سوهاج فى الدعوى ٢٢٩٧ لسنة ١٩٧٩ مدنى كلى .

بصفتــه ووزير الداخلية بصفتــه - هذا الحكم فقضت محكمة الإستئنــاف فى ١٩٨٨/٥/٢٥ بتأييــد الحكم المستأنـف ، فطعن الطاعنون فى هذا الحكم بطريق النقض ، وقدمت النيابـة العامة مذكرة ابدت فيهـا الرأى بنقـض الحكم ، إلا أن محكمة النقض رأت تأييـد الحكم المستأنـف بصـدد المسئوليـة عن هذه الأعمال وإن كانت قد قصرتهـا على رئيس مجلس الشعب ووزير الداخلية بصفتيهمـا .

ويبيـن من مطالعة الحكم أن الطعن أمام محكمة النقض قد تأسس على أن نصوص الدستـور وقانون مجلس الشعب ولائحتـه الداخلية تعقد الإختصـاص بتقريـر صحة العضويـة والتعويـض عنها لمجلس الشعب دون القضـاء العـادى ، وأن تحقيـق أركان المسئوليـة التقصيريـة للطاعنيـن يتطلب بالضــرورة الخوض فى صحة انتخابـات أعضاء المجلس بما مؤداه أن يخرج الإختصـاص بشأن بحث هذه المسائل عن اختصاص القضـاء وينعقـد لمجلس الشعب وحده .

وقد رفضت محكمة النقض هذه الحجة ، وقضت بعد أن عرضت لنص المـادة ٩٣ من الدستـور بأن " مفـاده أن الدستـور نـاط بمحكمة النقض تحقيـق صحة الطعون الإنتخابيــة واختص مجلس الشعب بسلطـة الفصـل فى صحة العضويـة ، وقد استهدف الشارع الدستـورى - بمـا عهد بـه - لمحكمة النقـض ، أن يستقيـم لمجلس الشعب مسوغات قـراره بإقامتــه على دعامات مستمـدة من تحقيق قضائـى محايد ، ومقدرا فـى الوقت ذاتـه أن الفصـل فـى صحة العضويـة هو فى حقيقتـه احتكـام فـى خصومة يدخل ضمن وظيفـة القضـاء ويحتـاج إلى نزاهة القضـاء وحيدتهم ، وإذا كان الدستـور قد اختص بـه المجلس استثنـاء فما قـام فـى مـراده أن يجرده من مضمونـه بأن يدفـع بـه وسط صراع حزبى تتقاذفــه آراء تتجـرد من حيدة القضـاء التـى تفرض ألا يكون للقاضــى مصلحة فيمـا يقضـى فيـه ، ذلك أن المشرع الدستـورى - عند وضع هذا النص ،لم يكن قد أخذ بمبـدأ تعـدد الأحزاب إذا أورد فـى المـادة الخامسـة قبـل

تعديلها فى ١٩٨٠/٤/٣٠ ، بأن " الإتحاد الإشتراكى هو التنظيم السياسى الذى يمثل بتنظيماته القائمه - على أساس مبدأ الديمقراطية - تحالف قوى الشعب العاملة " . وهو ما كان يتسق مع نص المادة ٩٣ ، بإعتبار ان التنظيم الواحد لا يقوم على مبدأالصراع الحزبى ، وإنما يأخذ بمبدأ الإنقياد إلى رأى واحد ، ومؤدى ذلك أن اختصاص مجلس الشعب بالنظر فى صحة العضوية - بعد تعديل المادة الخامسة من الدستور بالأخذ بنظام تعدد الأحزاب لا يمكن النظر إليه على أنه يقوم على مبدأ الاحتكام فى خصومه ، ومن ثم فهو إختصاص سياسى يتأبى على مبدأ عدل القضاء وحيدته ، وهو ما لازمه أن يغل هذا الإختصاص فى نطاقه السياسى وينحصر فى مسالة الإقتراع عليه ، دون ان يستطيل إلى اختصاص المحاكم بما لها من ولاية عامة فى مراقبة الإجراءات السابقة عليه وتقدير ما شابها من الأخطاء لتعويض المضرور عنها ، وفقا لأحكام المسئولية التقصيرية . ولا يستقيم فى صحيح النظر - أن يقال إن سلطة مجلس الشعب بالفصل فى صحة العضوية تتأبى على مبدأ المساءلة القانونية فى أمر كل إجراء يتعلق بعملية الإنتخاب صحيحا - كان أو باطلا - لما فيه من الخوض فى اختصاصه وما يحمله من معنى الخروج على مبدأالفصل بين السلطات فى الدولة ، ذلك أن الدستور - عندما رسم الحدود بين السلطات نص فى المادة ٦٨ على أن التقاضى حق مصون ومكفول للناس كافة ولكل مواطن الإلتجاء إلى قاضيه الطبيعى وحظر فى النص ذاته تحصين أى عمل أو قرار من رقابة القضاء وأخضع سلطات الدولة جميعا - بما فيها السلطة التشريعية لسيادة القانون وناط بالقضاء فى المادة ٦٥ توفير الحماية القضائية للمواطنين من كل عسف وكفالة خضوع كافة السلطات لسيادة القانون وإذ كان قد نص فى المادة ٩٨ على حصانة أعضاء مجلس الشعب فيما يبدونه من الأفكار والآراء فى أداء أعمالهم داخل المجلس أو لجانه فهى حصانة لا تعدو نطاق إبداء الرأى ولا تستطيل إلى أى عمل آخر تجرد من المشروعية واستوجب مسئولية فاعله . لما

كان ذلك وكان المقصود بالطعن الإنتخابى الوارد بنص المادة ٩٣ من الدستور هو الطعن الذى ينصرف إلى العملية الإنتخابية من تصويت وفرز للأصوات وهو يستطيل إلى إعلان النتيجة بإعتباره قرارا تنفيذيا ويمتد إلى ما أوجبه الدستور على رئيس مجلس الشعب من إحالة الطعن الذى يقدم إليه إلى محكمة النقض وعرض نتيجة التحقيق الذى تجريه المحكمة على المجلس خلال وقت مناسب لإصدار القرار فى شانه وهى - جميعها إجراءات لا يحصنها - سوى أن تكون مستندة إلى المشروعية الدستورية فإن فقدت سندها الدستورى أو انحرفت عن أحكامه ترددت إلى مستوى العمل المادى واقتضت مسئولية فاعلها بحيث يتحقق بها ركن الخطأفى المسئولية التقصيرية . لما كان ذلك وكان الدستور لم يسلب المحاكم حق رقابة هذه الإجراءات وتقدير المسئولية عنها ولم يختص بها مؤسسة دستورية أخرى فإنها تبقى فى نطاق الإختصاص العام للمحاكم ذات الولاية العامة وإذ كان المطعون ضده لم يلجأ إلى هذه المحاكم للطعن فى قرار صحة عضوية منافسه وإنما لجأ مطالبا بالتعويض بسبب ما لحق عملية فرز الأصوات وإعلان النتيجة من أخطاء ثم تعطيل عرض التحقيق الذى أجرته محكمة النقض على المجلس فى وقت مناسب ، وكان لمحكمة الموضوع استخلاص الخطأ الموجب للمسئولية وعلاقة السببية بينه وبين الضرر وتقدير التعويض المناسب وكان الحكم المطعون فيه قد استخلص الخطأ فى نتيجة عملية الفرز وإعلان النتيجة والتى انتهت إلى نجاح منافس المطعون ضده رغم أحقية الأخير فى ذلك وكان هذا الإستخلاص مستمدا من التحقيق الذى أجرته محكمة النقض ، كما استظهر الحكم من الأوراق تراخى رئيس اللجنة التشريعية بمجلس الشعب فى فحص هذا التحقيق وتراخى رئيس المجلس فى عرض نتيجته على المجلس فى وقت مناسب حتى استنفذ وقتا طويلا استطال إلى تاريخ حل المجلس أى بعد أكثر من سبعة شهر من تاريخ احالة التحقيق إليه ، ورتب على ذلك ما إنتهى إليه من حق المطعون ضده فى تعويضه عن الأضرار التى لحقت به فى بيان سائغ ، فإن

الحكم المطعون فيه يكون قد وافق صحيح القانون واستوى على أسباب تكفى لحمله . "

ويلاحظ على هذا الحكم أمران : الأول أنه حدد المقصود بالطعن الإنتخابى الوارد بنص المادة ٩٣ من الدستور - أى الطعن فى صحة العضوية - بأنه ينصرف إلى العملية الإنتخابية من تصويت وفرز الأصوات وحتى إعلان النتيجة الذى اعتبرته المحكمة قرارا تنفيذيا ـ أى تنفيذا للقوانين ـ كما يمتد إلى ما أوجبه الدستور فى المادة ٩٣ من اجراءات .

ويعيب هذا التحديد أولا أنه يقصر الطعن فى صحة العضوية على عملية الإقتراع وما بعدها دون أن يشمل ذلك البحث فى شروط صحة العضوية ،كما يعيبه ثانيا ان خلط بين المقصود بالطعن الإنتخابى الوارد بنص المادة ٩٣ من الدستور ، والذى يختص بنظره مجلس الشعب ، وبين الطعون الإنتخابية التى يختص القضاء - العادى - بالفصل فى التعويض عن الأخطاء التى تشوب مسائلها واجراءاتها ، والتى تشمل وفقا لقضاء محكمة النقض الإجراءات الواردة فى المادة ٩٣ وقانون مجلس الشعب ولائحته الداخلية فى حالة تصدى مجلس الشعب للفصل فى الطعون المقدمة إليه بصدد صحة عضوية بعض أعضائه .

والأمر الثانى ، أن هذا الحكم يخالف ما استقر عليه قضاء محكمة النقض السابق والصادر فى ١٩٨٣ من ناحيتين :

الناحية الأولى :

وتتصل بتحديد طبيعة اختصاص مجلس الشعب بالفصل فى صحة العضوية ، فبعد أن كانت المحكمة - وكذلك القضاء الإدارى كما سيتبين لاحقا - قد ذهبت إلى أنه اختصاص قضائى استثنائى ،

عدلت عن ذلك وقررت فى حكمها الأخير أنه اختصاص " سياسى " . ومؤدى ذلك حتما أن تندرج القرارات الصادرة بناء على هذا الإختصاص ضمن " أعمال الحكومة " أو كما يطلق عليها المشرع فى مصر اصطلاح " أعمال السيادة " ، وهى أعمال تصدر - فى تقديرنا - عن السلطة التشريعية كما تصدر عن السلطة التنفيذية وهما السلطتان الحاكمتان فى الدولة ، ومن ثم يترتب على ذلك نتيجة خطيرة وهى عدم اختصاص القضاء العادى طبقا للمادة ١٧ من قانون السلطة القضائية - وكذلك القضاء الإدارى وفقا للمادة ١١ من قانون مجلس الدولة - بالنظر فى هذه الأعمال سواء من حيث الإلغاء أم من حيث التعويض ، مما يعنى أن الحكم قد تناقض مع نفسه عندما قرر اختصاص القضاء العادى بتقرير المسئولية عن هذه الأعمال والتعويض عنها (١) .

أما الناحية الثانية :

فإنها تتعلق بتحديد آثار مخالفة قرار مجلس الشعب بصدد صحة العضوية للدستور وقانون مجلس الشعب ولائحته الداخلية ، ففى حكم عام ١٩٨٣ اكتفت محكمة النقض بالقول أن من شأن هذه المخالفة أن يستحيل القرار إلى عمل غير مشروع يستوجب التعويض عن الأضرار الناجمة عنه ، ولكنها فى الحكم الأخير أشارت بحق إلى أن افتقاد العمل إلى السند الدستورى أو الإنحراف عن أحكامه ، يردى به إلى مستوى العمل المادى مما يقتضى مسئولية فاعله حيث يتحقق بها ركن الخطأ فى المسئولية التقصيرية . ومعنى ذلك أن محكمة النقض ترى أن مخالفة العمل لأحكام الدستور يؤدى إلى انعدامه ومن ثم تحوله إلى مجرد العمل المادى ، ان كان فى الأصل من الأعمال القانونية ، مما يوفر دوما ركن الخطأ فى المسئولية عنه ،

(١) راجع فى هذا الموضوع مؤلفنا : المنازعات الادارية سالف الإشارة ص ٣٢١ وما بعدها .

علاوة على توفير الأساس القانونى فى اختصاص القضاء - وخاصة القضاء العادى - بالفصل فى دعاوى التعويض عنها .

ولعل فى هذا الأساس الجديد ما يزيل شبهة التناقض فى حكم محكمة النقض عام ١٩٨٣ ، حيث يثور الشك حول الأساس الذى بنت عليه المحكمة قضاءها فى تقرير المسئولية عن هذه الأحكام ، وانتفاء السند التشريعى للتعقيب عليها وتقرير المسئولية عنها .

ثانيا - موقف القضاء الإدارى :

تعددت فى الأونة الأخيرة أحكام القضاء الإدارى التى تتناول بعض الطعون الإنتخابية لمجلس الشعب . وفى صدد تحديد معيار الإختصاص بالفصل فى هذه الطعون صدرت العديد من الأحكام وخاصة منذ عام ١٩٧٧ ، حيث يمكننا أن نميز فى هذا الشأن بين مرحلتين يفصل بينهما حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٩٨٥/٥/٢٥ .

أ- الموقف قبل حكم ١٩٨٥/٥/٢٥ :

من أهم الأحكام الصادرة خلال هذه الفترة ، أحكام المحكمة الإدارية العليا فى ١٩٧٧/٤/٩ وفى ١٩٧٨/١/٢٨ وفى ١٩٨٠/١٢/٦ ، وبمراجعة هذه الأحكام يتبين لنا اختلاف موقف محكمة القضاء الإدارى عند موقف المحكمة الإدارية العليا بصدد معيار الإختصاص .

فبالنسبة لمحكمة القضاء الإدارى يلاحظ أن المحكمة قد اعتنقت المعيار الزمنى لتحديد اختصاص كل من مجلس الشعب والقضاء الإدارى فى نظر الطعون الإنتخابية لمجلس الشعب ، فهى تتجه فى هذه الأحكام إلى أن الإختصاص بنظر الطعون فى القرارات الإدارية النهائية هو فى الأصل معقود لمحاكم مجلس الدولة ، بما فى ذلك القرارات المتعلقة بالعملية الإنتخابية ، إلا أن المادة ٩٣ من

الدستور نزعت منه الطعون الخاصة بإبطال انتخاب أعضاء مجلس الشعب وأسندته إلى مجلس الشعب ذاته بإعتبار أن من شأن ذلك تحقيق الضمانات الدستورية التى تتفرع من استقلال المجلس النيابى بشئونه وشئون أعضائه عن السلطتين - القضائية والتنفيذية ، وبذلك فإن اختصاص مجلس الشعب ينهى اختصاص محاكم مجلس الدولة ، ولا يمتد اختصاص القضاء الإدارى إلى قرار وزير الداخلية بإعلان نتيجة الإنتخاب ، إذ بهذا الإعلان تثبت عضوية مجلس الشعب لمن ورد اسمه ضمن القوائم الفائزة فى انتخاب المجلس ، وفور هذا الإعلان يثبت الإختصاص بنظر الطعون فى القرار والخاصة بإبطال انتخاب مجلس الشعب لهذا المجلس ، وذلك وفقا للمادة ٩٣ من الدستور (١) .

ومن الجلى أن المحكمة بذلك ترى أن القضاء الإدارى لا يختص أصلا بالفصل فى الطعون ضد قرار اعلان نتيجة الإنتخاب ، كما أنه بصدور هذا القرار يتحول الإختصاص بنظر الطعون الإنتخابية إلى مجلس الشعب ، من خلال الطعن فى قرار اعلان النتيجة بإعتباره القرار الأخير الذى تنتهى إليه عملية الإنتخاب وتهدف إلى التوصل إليه وهو ما يظهر بجلاء من حكم المحكمة فى ١٩٨٠/٦/٢٤ بقولها " ان المستفاد من استعراض كل من الدستور وقانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ أن المشرع رسم مرحلتين متميزتين أولاهما سابقة على اجراء عملية الإنتخاب واعلان نتيجتها ، والثانية لاحقة على اجراء هذه العملية واعلان فوز أحد المرشحين لعضوية المجلس ، ويختص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بنظر الطعون المقدمة من ذوى

---

(١) حكمها فى ١٩٨٤/٧/١٠ قضية ٥٢٥٠ لسنة ٣٨ ق - وهو الحكم الذى نقضته المحكمة الادارية العليا فى ١٩٨٥/٥/٢٥ ، ومن ثم اضطرت محكمة القضاء الادارى إلى الالتزام برأى المحكمة الادارية العليا بوصفها المحكمة الأعلى درجة فى جهة القضاء الادارى .
راجع أيضا حكمها فى ١٩٧٧/٣/٦ قضية ٧٢١ لسنة ٣١ ق - وفى ١٩٧٧/٣/٢٩ قضية ٨٢٩ لسنة ٣١ ق .

الشأن طالما أن العملية المذكورة لم تنته بعد ، أما فيما يتعلق بالمرحلة الثانية فقد نصت المادة ٩٣ من الدستور على أن يختص مجلس الشعب بالفصل فى عضوية أعضائه كما نصت المادة ٢٠ من قانون مجلس الشعب على أنه يجب أن يتقدم الطاعن بإبطال الإنتخاب طبقا للمادة ٩٣ من الدستور إلى رئيس مجلس الشعب مشتملا على الأسباب التى بنى عليها ، ومفاد ذلك اختصاص مجلس الشعب بالفصل فى صحة عضوية أعضائه وما يتصل به من طعون ، وبالتالى فإن الطعون فى المرحلة اللاحقة للإنتهاء من عملية الإنتخاب وإعلان نتيجتها وكسب أحد المرشحين صفة العضوية يدخل فى اختصاص المجلس أيا كانت طبيعة هذه الطعون والأسباب التى تبنى عليها . وإذ كانت الإنتخابات التى تقدم المدعى للترشيح فيها وثار بمناسبتها الخلاف حول صفة المدعى عليه الثالث قد جرت بالفعل وأعلنت نتيجتها ، فإن المحكمة والحال هذه تغدو غير مختصة بنظر النزاع والفصل فى طلب الإلغاء . " (١)

وعن موقف المحكمة الإدارية العليا ، يمكن ملاحظة أنها اعتنقت أساسا فى هذه الأحكام معيار الآثار الناجمة عن الحكم فى الدعوى ، ففى أحد أحكامها بتاريخ ١٩٧٧/٤/٩ (٢) ، أشارت المحكمة إلى أن " القرارات الإدارية الصادرة فى شأن عملية الإنتخاب كأصل عام وبحكم تكييفها الصحيح ليست عملا تشريعيا أو برلمانيا مما ينهض به البرلمان ، وإنما هى من الأعمال الإدارية التى تباشرها جهة الإدارة فى مرحلة سابقة على ثبوت العضوية البرلمانية ، وليس فى اضطلاع جهة الإدارة بهذه العملية أو فى الرقابة القضائية على سلامة قراراتها الصادرة فى شأنها ما يعنى مساسا بإختصاص البرلمان أو انتقاصا لسلطاته ، ذلك أن البرلمان لا يستأثر حقيقة بشئون

(١) حكمها فى الدعوى رقم ١٣٤٨ لسنة ٣٣ ق .

(٢) حكمها فى الدعوى رقم ١٥ لسنة ٢٣ ق ،مجموعة ١٥ سنة - جزء ١ - ص ١٥٣ - كذلك حكمها فى ١٩٨٠/١٢/٦ قضية ١٢١٩ لسنة ٢٦ ق ، المجموعة السنة ٢٦ ص ٢٦ .

اعضائه ومصائرهم إلا بعد أن تثبت عضويتهم الصحيحة فيه ، كما وأن الفصل فى القرارت الإدارية الصادرة فى شأن الطعون الإنتخابية فى أصل طبيعته محض اختصاص قضائى لا يفترق عن غيره من الإختصاصات القضائية - ومقتضى ما تقدم أن القرارات الإدارية الصادرة فى شان عملية الإنتخاب لا تنأى عن الرقابة القضائية أو تنسلخ عنها إلا فى حدود ما قد يقضى به أو يفرضه نص صريح قائم .

ومن حيث أن المادة ٩٣ من الدستور تقضى بإختصاص مجلس الشعب بالفصل فى صحة عضوية أعضائه . . . ومن حيث أن الدعوى الماثلة ليست طعنا فى صحة عضوية أحد من أعضاء مجلس الشعب ، مما أسند إلى مجلس الشعب ذاته اختصاص الفصل فيه . . . - وليس فيما يسفر عنه وجه الحكم فى هذه الدعوى ما يبطل عضوية أحد من أعضاء مجلس الشعب أو يزيلها عنه بقوة القانون ... وحقيقة الأمر فى هذه الدعوى انها محض طعن فى قرار لجنة الإعتراضات كلجنة ادارية ذات اختصاص قضائى ، بحكم تشكيلها المتميز وطبيعة نشاطها الخاص ، بتأييد استبعاد اسم المدعى من كشوف المرشحين ، والقرار الطعين محض افصاح عن ارادة تلك اللجنة التى عبرت عنها بمقتضى السلطة المخولة لها قانونا ، وهو بهذه المثابة قرار ادارى مما اسند الإختصاص بالتعقيب عليه إلى مجلس الدولة بحكم اختصاصه الأصيل بالفصل فى المنازعات الإدارية ...ولا سبيل بعدئذ إلى أن يفلت هذا القرار من الرقابة القضائية أو أن ينأى به عن قاضيه الطبيعى أو إلى أن يخلط بينه وبين طعون صحة العضوية التى اختص مجلس الشعب بالفصل فيها ، والتى تتوجه اساسا إلى نتيجة الإنتخاب وما انطوت عليه من اعلان ارادة الناخبين وان انبسطت أحيانا وبطريق التبعية على ما يعاصر ذلك أو ما يسبقه من الإجراءات التى لا غنى عنها فى التمهيد ليوم الإنتخاب ومقتضياته".

والحقيقة أن هذا الحكم قد أصاب وجه الحقيقة فى كل ما ورد فيه من مبادئ وملخصها :

١ - أن طبيعة اختصاص مجلس الشعب بالفصل فى صحة العضوية أنه " محض اختصاص قضائى لا يفترق عن غيره من الإختصاصات القضائية " .

٢ - أن معيار الإختصاص بالفصل فى الطعون الإنتخابية يتمثل فى اختصاص القضاء الإدارى بالمنازعات الإدارية ضد القرارات الإدارية وفقا لقواعد الإختصاص المقررة ، فى حين يختص مجلس الشعب بالفصل فى الطعون ضد قرار اعلان نتيجة الإنتخاب ، وفى الدعاوى التى يسفر وجه الحكم فيها عن ما يبطل عضوية أحد من أعضاء مجلس الشعب أو يزيلها عنه بقوة القانون .

٣ - أن قرار اعلان نتيجة الإنتخاب ليس بقرار ادارى إذ ينطوى على الإعلان عن ارادة الناخبين ، وإليه تتوجه طعون صحة العضوية التى يختص بها مجلس الشعب ، والتى تنبسط أحيانا وبطريق التبعية لتشمل ما يعاصر ذلك القرار أو ما يسبقه من اجراءات لا غنى عنها فى التمهيد ليوم الإنتخابات ومقتضياته .

وهذا المفهوم الصحيح للطعون الإنتخابية والتمييز بينها بصدد الإختصاص بالفصل فيها يحقق قول المحكمة الإدارية العليا بأنه " لا وجه والأمر كذلك للإدعاء بوجود ثمة تناقض أو تصادم بين اختصاص كل من السلطتين التشريعية والقضائية فى هذا الشأن ، بل أنهما فى الواقع من الأمر تتعاونان وتتكاملان كل فى مجال اختصاصه لينال كل ذى حق حقه . " (١)

---

(١) حكمها فى ذات التاريخ ١٩٧٧/٤/٩ فى الدعوى ٣٤٠ لسنة ٢٣ ق - مجموعة ١٥ سنة - جزء ٣ - ص ٢١٩٦ . وهو الحكم الشهير الخاص بإسقاط عضوية السيد / كمال الدين حسين فى مجلس الشعب ثم رفض الحكومة أوراق ترشيحه بعد ذلك للإحتكام إلى الشعب . وقد حرصت المحكمة الإدارية العليا على توجيه مجلس الشعب بصورة مستترة وكذلك الحكومة للإلتزام =

وفى حكمها فى ١٩٧٨/١/٢٨ - والذى تأكد بحكم ١٩٨٠/١٢/٦ - رفضت المحكمة الإدارية العليا ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإدارى من أن الإختصاص بالفصل فى الطعون ضد القرارت الإدارية يزول نتيجة واقعة اجراء الإنتخاب واعلان نتيجته ، حيث لم تر المحكمة فى استمرار نظر الدعاوى المرفوعة قبل هذه الواقعة ما ينطوى على التصدى للفصل فى صحة عضوية من أعلن فوزه فى الإنتخاب تأسيسا على أن المدعى لم يطلب أصلا فى دعواه ابطال عضوية أحد أعضاء مجلس الشعب ، فضلا عن أن تعديل اختصاص جهات القضاء لا يكون إلا بقانون وليس لأى سبب آخر (١) .

والواقع أنه ازاء ما نراه من شبهة تناقض فى حيثيات هذا الحكم الذى كان قد اعتنق فى صدره معيار الآثار الناجمة عن الحكم بقوله " وليس فيما يسفر عنه وجه الحكم فى هذه المنازعة ما يبطل عضوية أحد أعضاء المجلس " ، وهو ما قد يناقض حجة المحكمة بعد ذلك بأن المدعى لم يطلب أصلا فى دعواه ابطال عضوية أحد أعضاء مجلس الشعب ، فإنه يمكن تفسير ذلك بأن المحكمة وإن كانت ستنتهى إلى الحكم بإلغاء " قرار لجنة الإعتراضات برفض طعن المدعى فى الصفة التى اثبتت لأحد المرشحين " والذى أسفرت نتيجة الإنتخاب

= بسيادة القانون ، مع ترك القرار فى النهاية لمجلس الشعب بعد انتهاء الانتخاب ، ولكن للأسف لم يستجب المجلس أو الحكومة لذلك ، وجرت سلسلة من التحايلات القانونية لإهدار حجية الأحكام القضائية الصادرة فى هذه المسالة ، وذلك من خلال تفسير مشبوه للمحكمة العليا لنصوص الدستور والقانون ، رفضته بصرامة ووضوح المحكمة الإدارية العليا مما دفع مجلس الشعب إلى اقرار تعديل تشريعى من شانه حرمان السيد /كمال الدين حسين من الترشيح مرة أخرى والاحتكام إلى الشعب ، ولعل ذلك كان الدافع الرئيسى لمجلس الدولة بعد ذلك لمحاولة التمسك بمزيد من الضمانات فى مواجهة مجلس الشعب بغض النظر عن النصوص الدستورية الصريحة .

(١) حكمها فى ١٩٧٨/١/٢٨ قضية ٧٩١ لسنة ٢٣ ق ، مجموعة ١٥ سنة ص ٢٢٠٤ ، ويماثله حكم ١٩٨٠/١٢/٦ سالف الاشارة وكذلك حكم ١٩٨٢/٣/٢٧ فى الطعن رقم ١٢٦٥ لسنة ٢٦ ق

عن فوزه ، وذلك لعدم مشروعيتـه ، إلا أن هذا الحكم لن يؤدى - حتما وبالضـرورة - إلى ابطال عضوية المطعون ضده فـى صفتـه ، وإنما سيكون اساسا للطعن أمام مجلس الشعب فى صحة عضويتـه ، أو لتقريـر مسئوليـة الإدارة بعد ذلك فـى التعويـض عن الأضـرار الناجمة عن هذا القرار الإدارى غير المشروع .

ب- الموقف بعد حكم ٢٥/٥/١٩٨٥ :

فى حكميها بتاريـخ ١٩٨٥/٥/٢٥ و ١٩٨٩/٤/٢٩ (١) عدلت المحكمة الإداريـة العليـا - وتابعتهـا محكمة القضـاء الإدارى بطبيعـة الحال التزامـا بأحكـام المحكمة الأعلـى درجة - عن بعض المبادئ التـى استقرت عليها من قبـل .

والجدير بالملاحظـة أن المحكمة الإداريـة العليـا فـى هذين الحكمين المتماثليـن قد تعرضت لأول مرة للمنازعـة حول مشروعيـة القرار بإعلان نتيجـة الإنتخاب كما أشرنـا سلفـا ، ومن ثـم حول الإختصـاص بنظـر الطعون ضد هذا القرار ، وفـى ذلك رأت المحكمة - فـى حكمها الأخيـر - بعـد أن استعرضـت نصوص التشريعـات المصريـة المنظمة للإختصـاص بالفصـل فـى صحة نيابـة أو عضويـة المجالس النيابيـة منذ دستـور ١٩٢٣ حتـى اليـوم ، أن مفـاد هذه النصـوص " أن نظر تلك الطعون لا يتأبـى ، بذاتـه ، على الرقابـة القضائيـة ، بل هو إلى وظيفـة القضـاء أدخل منه إلى أعمال السياسيـة ، فيعتبـر عملا قضائيـا تجب ممارستـه على هذا الأسـاس أيا كانت الجهة التـى يحددها الدستـور أو القانون للفصـل فيـه " . ومعنـى ذلك أن المحكمة ما زالت على رأيها من أن هذا الإختصـاص قضائـى بطبيعتـه ، وأن ما يصدر بشأنـه من قرارات يعد عملا قضائيـا أيا كانت الجهة الصـادر عنها هذا العمل وفقـا للدستـور والقانـون .

---

(١) حكمها فـى ١٩٨٥/٥/٢٥ قضيـة ٣٠٩٦ لسنـة ٣٠ ق ،وفـى ١٩٨٩/٤/٢٩ قضيـة ١٩٠٠ لسنـة ٣٣ ق .

وفى محاولة لتفسير كل من المادتين ٩٣ من الدستور والتى تخص مجلس الشعب بالإختصاص فى نظر الطعون فى صحة العضوية ، و ١٧٢ التى تخص مجلس الدولة بالفصل فى المنازعات الإدارية ، أوضحت المحكمة الإدارية العليا أن مقطع النزاع فى الطعون الماثلة " يتحصل فيما إذا كان الطعن فى قرار وزير الداخلية بإعتماد قرار اللجنة المنوط بها اعداد نتيجة الإنتخاب وبإعلان النتيجة ... يعتبر من قبيل الطعن فى صحة عضوية أعضاء مجلس الشعب أو الطعن بإبطال الإنتخاب فيسرى فى شانه حكم المادة ٩٣ من الدستور ، أم أنه لا يعتبر كذلك ومن ثم يبقى الإختصاص بنظره لمجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بوصفه طعنا فى قرار ادارى " . وبعد أن استعرضت المحكمة نصوص قانون مباشرة الحقوق السياسية وقرارات وزير الداخلية بإجراءات ترشيح وانتخاب أعضاء مجلس الشعب وبتشكيل لجنة اعداد نتيجة الإنتخابات العامة ، تصدت لتحديد طبيعة القرار بإعلان نتيجة الإنتخاب والذى يصدر - كما قالت المحكمة - فى صورة اعتماد وزير الداخلية لقرارات لجنة اعداد نتائج الإنتخابات .

غير أنه مما يسترعى الإنتباه أنه بالرغم من تطابق الحكمين المشار إليهما فى معظم الفقرات إلا أنهما اختلفا من حيث الصياغة فى الفقرة المتصلة بهذه المسألة .

ففى حكمها الصادر فى ١٩٨٥/٥/٢٥ قضت المحكمة بأن " الإختصاص المعقود لمجلس الشعب منوط بتقديم طعن فى صحة عضويته بإبطال انتخابه ، ولا يكون الطعن كذلك إلا إذا كان ينصب أساسا على بطلان عملية الإنتخاب ذاتها بالتحديد السابق بيانه ، أى ما يتعلق بمباشرة ارادة الناخبين والتعبير عنها ، بحسبان أن كل ما يتعلق بالإرادة الشعبية فى عملية الإنتخاب يتعين أن يترك

الفصل بيه للمجلس الشعبى الممثل لهذه الإرادة ، وذلك تطبيقا لمقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات ، أما حيث يتعلق الطعن بقرار صدر عن جهة الإدارة فى مرحلة من مراحل العملية الإنتخابيــة أو بعد انتهائها تعبر فيه عن ارادتها كسلطة ادارية أو سلطة عامة وهى بصدد الإشراف على العملية الإنتخابيــة أو الإعلان لنتيجتهــا وتطبيق أحكام القانون المنظم لها والمبين للقواعد والإجراءات والشروط والمعايير الخاصة بالترشيح والإنتخاب والإعلان لنتيجتــه ، فإن الإختصاص بنظر هذا الطعن في مثل هذه الحالات يظل معقودا لمحاكم مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بإعتبـاره القاضى الطبيعى فى المنازعات الإدارية طبقا لحكم المادة ١٧٢ من الدستور والمادة ١٠ من قانون مجلس الدولة ، ولا وجه بعدئذ لأن يفلت هذا القرار من الرقابة القضائية أو أن ينأى عن قاضيه الطبيعى أو أن يخلط بينه وبين طعون صحة العضوية التى استأثر مجلس الشعب بالفصل فيها . ولا يعنى مجرد الإعلان لنتيجة الإنتخاب وما يسفر عنه من إعلان اسماء الفائزين بالعضويــة ، نزع اختصاص محكمة القضاء الإدارى بنظر الطعون فى القرارات الإداريــة المشار إليها والمحدد لها فى القانون إذ لا يتعــدلاهـذا الإختصاص إلا بالقانــون " .

ومن الواضح أن المحكمة الإدارية العليا قد تخلت عن معيار الآثار الناجمة عن الحكم وما يسفر عنه بشأن عضوية مجلس الشعب ، ورأت الإلتجاء إلى معيار آخر يقوم على قواعد الإختصاص العادية ، فيختص مجلس الشعب بطعون صحة العضوية وهى التى تتعلق بمباشرة ارادة الناخبين والتعبير عنها ،أما حيث يتعلق الطعن بقرار ادارى فى أى من مراحل العملية الإنتخابيــة أو بعد انتهائها والذى يعد قرار الإعلان عن نتيجة الإنتخاب تطبيقا لذلك ، فإن الإختصاص يظل معقودا للقضاء الإدارى وهو القاضى الطبيعى للمنازعات الإدارية دون أن يؤثر على ذلك اعلان نتائج الإنتخابات .

وإذا كنا نؤيد ما ورد فى هذا الحكم من أن ما يتعلق بمباشرة ارادة الناخبين والتعبير عنها من اختصاص مجلس الشعب ، إلا أننا نتساءل بعد مراجعة ما ورد فى الحكم من اشارة إلى التصرفات التى تعد من القرارات الإدارية التى يختص القضاء الإدارى بالنظر فى منازعاتها ، أين هو التصرف أو حتى الاجراء الذى يعد تعبيرا عن الإرادة الشعبية - كما تقول المحكمة - فى عملية الإنتخاب حتى يمكن أن يجد مجلس الشعب ما يفصل فيه من طعون انتخابية ؟ اننا بحسب ما سبق شرحه لا نرى فى أى تصرف أو اجراء خلاف قرار وزير الداخلية بإعلان نتائج الإنتخاب ما يمكن اعتباره تعبيرا عن ارادة الناخبين أو الإرادة الشعبية ، وهذا ما سبق وأن استقر عليه القضاء الإدارى ذاته كما أوضحنا سلفا ، ومن ثم فإن مقتضى هذا الحكم افراغ سلطة مجلس الشعب فى بحث شئون عضويته من مضمونها ، وبالتالى تعطيل النص الدستورى الوارد فى المادة ٩٣ من الدستور بغير سند أو أساس سليم .

أما فى حكمها الصادر فى ١٩٨٩/٤/٢٩ ، فإن المحكمة الإدارية العليا قد أدركت - فيما يبدو - هذا التناقض الحاد بين مقدمات ونتائج حكم ١٩٨٥/٥/٢٥ ، فكان أن تخلت عن معيار الإرادة الشعبية أو بالأحرى ارادة الناخبين ، ومن ثم قضت بأن " مفاد نص المادة ٩٣ من الدستور أن الطعون التى تختص محكمة النقض بتحقيقها ، إنما هى تلك التى تنصب أساسا على بطلان عملية الإنتخاب ذاتها والتعبير عنها بالتحديد السابق بيانه ، كما يتطلب تحقيقا تجريه فى هذا الشأن ، أما حيث يتعلق الطعن بقرار يصدر من الجهة الإدارية تعبر فيه عن ارادتها كسلطة ادارية أو سلطة عامة ، بعد الإنتهاء من عملية الإنتخاب بمعناها الفنى الدقيق ، بترتيب الآثار على ما كشفت عنه الإرادة الشعبية مما يتطلب تطبيق هذه الجهة الإدارية صحيح أحكام القانون المنظم لترتيب تلك الآثار القانونية وصولا إلى اعلان النتيجة النهائية ، فإن تصرف الجهة

الإدارية فى هذا الشأن ، وما يصدر عنها من قرارات ،إنما يتعين أن يكون بإلتزام دقيق لصحيح حكم القانون ، وكل ذلك مما يكون خاضعا لرقابة قاضى المشروعية . ولا سند للقول بإنحسار ذلك عن الإختصاص المقرر لمجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بإعتباره القاضى الطبيعى للمنازعات الإدارية طبقا لحكم المادتين ٦٨ و ١٧٢ من الدستور والمادة ١٠ من قانون مجلس الدولة ، ولا وجه لأن تفلت مثل هذه القرارات من الرقابة القضائية أو أن تنأى عن قاضيها الطبيعى أو يخلط بينها وبين طعون صحة العضوية التى تقدم فى اطار حكم المادة ٩٣ من الدستور والتى تختص بتحقيقها محكمة النقض ... فطالما كان الأمر متعلقا بقرار ادارى ، على نحو ما سلف البيان ، فإنه يكون خاضعا لرقابة المشروعية وداخلا فى شمول اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى على النحو المقرر دستوريا وقانونا . والقول بغير ذلك مؤداه اهدار ارادة الناخبين بقرار يصدر من جهة الإدارة مهما تنكبت فى اصداره اعمال صحيح حكم القانون ، ويكون القرار الصادر منها فى هذا الشأن هو تعبير عن ارادتها الذاتية وليس تعبيرا عن ارادة الناخبين ،ومن ثم فلا وجه لأن يستعصى مثل هذا القرار على رقابة المشروعية ... ومن حيث أن المنازعات الماثلة إنما تنصرف فى حقيقتها إلى الطعن فى قرار وزير الداخلية الصادر بإعتماد قرار اللجنة المختصة بإعداد نتيجة الإنتخابات ... فإن المنازعات الماثلة لا تنأى عن اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى . "

ومن الجلى أن المحكمة اكتفت فى هذا الحكم بربط اختصاص مجلس الشعب بالفصل فى صحة العضوية بإختصاص محكمة النقض بالتحقيق فيها ، فكان أن تجنبت الخوض فى معيار التمييز بين اختصاص مجلس الشعب واختصاص القضاء الإدارى بصدد الطعون الإنتخابية ، وإن كانت قد أشارت بلمحة سريعة إلى مسألة الإرادة الشعبية وارادة الناخبين ، واكتفت بتقرير اختصاصها بنظر الطعن

ضد قرار وزير الداخلية بإعلان نتيجة الإنتخاب والذى تصر بغير حق على وصفه بأنه " قرار وزير الداخلية بإعتماد قرار اللجنة المختصة بإعداد نتيجة الإنتخابات " فى حين أن ما يصدر عن هذه اللجنة هو" مشروع " بالنتيجة العامة للإنتخاب وليس قرارا بها .

وبالإضافة إلى عدم سلامة هذا الأساس لكون القرار بإعلان نتيجة الإنتخابات ليس من القرارات الإدارية وإنما هو تعبير عن ارادة الناخبين وان اختص بإصداره وزير الداخلية ، على نحو ما سبق شرحه ، فإن المحكمة الإدارية العليا قد وقعت فى تناقض واضح بوصفها القرار بإعلان نتيجة الإنتخاب بأنه " قرار يصدر من الجهة الإدارية تعبر فيه عن ارادتها كسلطة ادارية أو سلطة عامة بترتيب الآثار على ما كشفت عنه الإرادة الشعبية " إذ مقتضى هذا القول أن الآثار المترتبة على هذا القرار هى تعبير عن الإرادة الشعبية وليس عن ارادة الإدارة ، ومن ثم فهو ليس بقرار ادارى لأنه ليس تعبيرا عن الإرادة الذاتية للإدارة والمتجهة إلى احداث آثار قانونية معينة تقصد الإدارة وليس غيرها ترتيبها على القرار الإدارى .

ومن ناحية أخرى فمن الملاحظ فى هذا الحكم أن المحكمة قد افاضت فى بيان ضرورة أن يكون القرار بإعلان نتيجة الإنتخابات قد صدر بإلتزام دقيق لصحيح حكم القانون ، حتى لا تهدر ارادة الناخبين بقرار ادارى ، وإن مثل هذاالقرار لا يستعصى على رقابة المشروعية وخضوعه لرقابة قاضى المشروعية . بيد أنه ولئن كانت هذه الإفاضة سليمة وصحيحة ، إلا أنها غير منتجة فى موضوعنا ، إذ المشكلة هى فى تحديد الجهة المختصة بهذه الرقابة ، وليس فى تقريرها ، فكان يتعين على المحكمة أن تؤسس ما قضت به من اختصاصها بهذه الرقابة على سند صحيح ومعيار واضح .

والخلاصة أن القضاء الإدارى بعد أن كان مستقرا على مبادى صحيحة ومعايير سليمة قبل حكم ١٩٨٥/٥/٢٥ ، فإنه تخلى عن هذه المبادئ وتلك المعايير بعد ذلك ، وهو الأمر الذى كان من شأنه قيام التناقض والخلاف بين مجلس الشعب وبينه دون مبرر . ونحن وان كنا نفضل من حيث الملاءمة اخضاع الطعون فى صحة العضوية لجهة قضائية بدلا من مجلس الشعب كما سنبين لاحقا ، إلا أننا لا نوافق على اهدار النصوص الدستورية الصريحة بحجة الملاءمة أو ما ينبغى أن يكون ، فسمو الدستور وسيادة أحكامه فوق كل اعتبار ،وعلينا إذا أردنا الخروج على أحكامه ، أن نلجأ أولا إلى طريق تعديل هذا الدستور لكى يتلاءم مع الظروف المستجدة ، وهو الأمر الذى نراه ملحا هذه الأيام .

المبحث الثانـى
الإتجاهات الفقهيـة فـى مسألـة الإختصـاص بالطعـون الإنتخابيـة

بالرغـم من ندرة الآراء الفقهيـة التـى قيلت فـى مصر بصـدد تحديد الإختصـاص بالفصـل فـى الطعون الإنتخابيـة ، إلا انـه يمكننـا رصد اتجاهين رئيسييـن حول الأسـاس الذى يتحـدد وفقـا لـه معيـار الإختصـاص . فمن المتفـق عليـه أن مبنـى الإختصـاص بنظـر الطعون والدعـاوى القضائيـة يقـوم على تحديد طبيعـة العمل محل الطعن أو الدعوى ، وعلى ذلك يمكن رد المعاييـر المختلفـة بصـدد توزيـع الإختصـاص بنظـر الطعون الإنتخابيـة ، بحسب طبيعـة الأعمـال محل هذه الطعون ، إلى اتجـاه يستنـد إلى أن طبيعـة القرارات المتصلـة بالعمليـة الإداريـة ، أنها من القرارات الإداريـة بلا استثنـاء ، واتجـاه آخر يقـوم على أن العمليـة الإنتخابيـة كعمليـة قانونيـة مركبـة تشمل إلى جانب القرارات الإداريـة ، أعمالا أخرى ليست كذلك ، وذلك على نحو ما نفصلـه فـى المطلبيـن الآتييـن .

المطلب الأول
الطعون الإنتخابيـة طعون فـى قرارات اداريـة

يقـوم هذا الإتجـاه على أن الطعون الإنتخابيـة تشمل العمليـة الإنتخابيـة ابتـداء من عملية الترشيـح حتـى اعلان النتيجـة النهائيـة للإنتخـاب ، وانها بذلك تضـم العديد من القرارات الإداريـة ، وآخرها القرار الإدارى الصـادر من اللجنـة المشرفـة على الإنتخابـات بوزارة الداخليـة ، وقـرار وزير الداخليـة نفسـه بإعـلان النتيجـة النهائيـة للإنتخابـات وأسماء النواب الفائزيـن ، وهى بطبيعتهـا قرارات ادارية بحتـة ، مما يمكن أن يختص بالمنازعـة فيهـا القضـاء الإدارى بوصفهـا من المنازعات الإداريـة .

غير أن أنصار هذا الإتجاه اختلفوا بصدد الجهة المختصة بالفصل في هذه الطعون ، وذلك في اطار التوفيق بين نصوص الدستور وخاصة المادتين (٩٣) و (١٧٢) منه . فذهب رأى (١) إلى أن الدستور في مصر - كما هو الحال في فرنسا - قد جعل الإختصاص بالفصل في هذه الطعون لقاض آخر غير مجلس الدولة ، فهي وإن كانت قرارات ادارية عادية إلا أن مجلس الدولة الفرنسي أخرجها من رقابته لأن المشرع قد جعل الإختصاص في الرقابة عليها لقاض آخر حدده الدستور في صراحة . وفي مصر فإن الدستور في المادة ٩٣ جعل لمجلس الشعب وحدة الفصل في صحة عضوية الأعضاء ، وصحة العضوية يندرج تحتها توافر كل ما تطلبه المشرع من النائب ، سواء في قانون مباشرة الحقوق السياسية ، وفي قانون مجلس الشعب ، وفي أى قانون آخر . إن صحة العضوية تشمل كيان العضو كله : ابتداء من وضعه كناخب حتى دخوله المجلس ... هذا ما يبدو واضحا من عبارة المادة ... ومما استقرت عليه المجالس النيابية كلها في فرنسا وسواها على امتداد الديمقراطية الغربية كلها ... فعندما يحتفظ الدستور للمجلس النيابي بالإختصاص بالفصل في صحة العضوية ، فإن هذا الإختصاص يصبح اختصاصا شاملا ، ابتداء من وضع العضو كناخب حتى دخوله المجلس النيابي ، ويكون للمجلس النيابي ، وله وحده ، حزاولة هذا الإختصاص . وبذلك يكون حكم المحكمة الإدارية العليا والذى تصدت فيه المحكمة للفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس الشعب قد أهدر قواعد الإختصاص - دون شك أو جدال - وسلب المجلس النيابي اختصاصا - هو له - بحكم الدستور .

(١) الأستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد : القانون الادارى - الطبعة الثالثة - الجزء الثاني - ١٩٩٠ - ص ٦٢٢ .

ومقتضى هذا الرأى أنه بالرغم من اختصاص القضاء الإدارى بالفصل فى الطعون ضد القرارات الإدارية بمقتضى ولايته العامة فى نظر المنازعات الإدارية وفقا للمادة ١٧٢ من الدستور ، إلا أنه - استثناء - قرر المشرع الدستورى أن يوكل لمجلس الشعب ذاته ووفقا للمادة ٩٣ من الدستور مهمة الفصل فى القرارات الإدارية الخاصة بالعملية الإنتخابية وابتداء من وضع العضو كناخب وحتى اعلان نتيجة الإنتخاب وثبوت العضوية ودخول المجلس النيابى ، ومن ثم يمكننا القول - وفقا لمؤدى هذا الرأى - بأن نص المادة ٩٣ يعد نصا خاصا من شأنه تقييد النص العام الوارد فى المادة ١٧٢ .

بيد أنه على نقيض هذا الرأى ، وبالرغم من اتفاقه فى الأساس مع الرأى السابق ، ذهب اتجاه (١) إلى تأييد حكم المحكمة الإدارية العليا الأخير لإستناده على المنطق السليم ، فيرى أن الدستور فى المادة ٩٣ وان كان قد أعطى اختصاصا مؤكدا لمجلس الشعب للفصل فى صحة عضوية اعضائه ، إلا أنه من ناحية أخرى لم ينص على اختصاص مجلس الشعب " دون غيره " ، ومن ثم لا يجوز دستوريا استبعاد اختصاص مجلس الدولة أيضا كقضاء ادارى . ولما كان قانون مجلس الشعب قد حدد ميعادا لتقديم الطعون فى صحة العضوية للمجلس هو خمسة عشر يوما فقط تتلو مباشرة اعلان نتيجة الإنتخاب ، فإنه إذا لم يقدم طعون فى صحة العضوية لمجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوما التالية لإعلان نتيجة الإنتخاب ، وفضل الطاعنون رفع دعاوى الغاء أمام مجلس الدولة ضد قرارات لجان بعض الدوائر الإنتخابية بإعلان نتائجها أو ضد قرار وزير الداخلية بإعلان النتيجة العامة للإنتخابات ، فليس ما يمنع اختصاص مجلس الدولة بها . ذلك لأن الدستور نفسه فى المادة ٦٨ أعلن مبدأ " حق كل مواطن فى الإلتجاء إلى قاضيه الطبيعى " ، كما أن المادة ١٧٢ من

(١) الأستاذ الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : القانون الدستورى - ١٩٩٠ - ص ٣٦٩ .

الدستـور تعطى لمجلس الدولة كهيئة قضائيـة اختصاصـا عاما فـى كافـة المنازعات الإداريـة ، وهو ما أكدتـه المـادة ١٠ من قانـون مجلس الدولـة أيضا . وحيث أن الطعن فـى القرارت المتعلقـة بالعمليـة الإنتخابيـة فـى كافـة مراحلها منذ تقديم أوراق الترشيـح وحتـى اعلان نتائـج الإنتخـاب ، يعتبـر من المنازعات الإداريـة ، فيكـون مجلس الدولـة هو قاضيهـا الطبيعـى إذا ما طعن أصحاب الشـأن ضد هذه القرارات فـى الميـعـاد أمام مجلس الدولـة مدعين مخالفـة هذه القرارات للدسـتـور أو القانـون .

ومن الجلى أن هذا الرأى الأخيـر يقوم على فكـرة الإختصـاص المشتـرك بيـن أكثـر من جهة قضائيـة (١) ، وهى فكـرة ظهرت فـى فرنسـا لمواجهة مشكلـة صعوبـة تحديد الإختصـاص الولائـى فـى بعض المسائل بين جهة القضـاء العـادى والإدارى فيهـا ، وذلك بتقريـر ولايـة كل منهما بصـدد هذه المسائل . وقد ترتب على الأخذ بهذه الفكـرة مشكلات عمليـة جمة نتيجـة الجمع بيـن الجهتيـن فـى كل منازعـة تقريبـا ، مما خلق قدرا كبيـرا من التضـارب فـى الأحكـام والتعـارض بينهـا وبيـن المبادئ والأسـس القانونيـة التـى تستنـد كل جهة قضائيـة عليهـا فـى حل المنازعـة .

وفى تقديرنـا أن الأخذ بهذه الفكـرة فـى مجالنـا محل البحث سيزيـد من المشاكل والخلافات بدلا مـن حلها ، لأن مؤداها انهاء النزاع القانونـى حول الإختصـاص مع خلق خصومات ومنازعات خطيرة بشـأن الموضوع نتيجـة تعارض الأحكـام المحتم فـى معظم الأحـوال ، علاوة على انتقـاد هذا الرأى للسنـد القانونـى ، إذ أن الإختصـاص الولائـى الأصل فيـه ان يكون محددا تشريعيـا ومقتصـرا بصـدد المسألـة الواحدة

(١) وهو الإتجـاه الذى قال بـه الأسـتـاذ الدكتـور عوض محمد عوض خلال المؤتمر العلمى الأول لأعضـاء هيئات التدريـس بكليـات الحقوق بالجامعات المصريـة - سالف الإشـارة . ويأخذ بهذا الرأى كذلك : الدكتـور صلاح الدين فـوزى : المرجع السـابـق - ص٤٨٢ .

على جهة معينـة ، وإن كان يجوز للمشـرع استثنـاء اما نزع الإختصـاص من قاضيـه الطبيعـى وتخويلـه لجهة أو سلطة أخرى ، وهنا يتأسـس الإختصـاص للجهـة الجديدة وحدها على مبدأ تخصيص العـام ، أى أن النص الخاص (الإستثنائـى) من شأنـه تقييـد النص العـام ، واما تقريـر الإختصـاص المشترك بين القاضـى الطبيعـى وجهة أو سلطة أخرى ، وذلك بنصـوص صريحة ، ولا يمكن الإدعـاء بأن المشرع الدستـورى فـى تحديده لإختصـاص مجلس الشعب بالفصـل فـى الطعون المتصلـة بصحـة العضويـة ، قد أجاز الإختصـاص المشتـرك بيـن المجلس والقضـاء الإدارى استنـادا إلى عدم ذكر اصطلاح " دون غيـره "، وإلا كـان معنى ذلك أنه يتعيـن على المشرع فـى كل الأحوال أن يحدد اختصاصـات الجهات المختلفـة مع ذكـر هذا الإصطـلاح ، وإلا تحولت هذه الإختصاصـات إلى اختصاصـات مشتركـة ، وتطبيقـا لذلك فليـس للقضـاء الإدارى أن يستأثـر وحدة بالفصـل فـى المنازعات الإداريـة لأن المـادة ١٧٢ من الدستـور وان نصت على أن " مجلس الدولـة هيئة قضائيـة مستقلـة ، ويختص بالفصـل فـى المنازعات الإداريـة " ، إلا أنها لم تنص على اختصاصـه بهذه المنازعات " دون غيـره " . ولا يقدح فـى ذلك مسألـة أو فكـرة القاضـى الطبيعـى ، إذ أنه من اليسيـر اثبات أن القاضـى الطبيعـى فـى الإختصـاص بالطعون الإنتخابيـة للمجالـس النيابيـة - فـى مصر وفرنسـا - هى تلك المجالس ذاتهـا ، فهو اختصاص أصيل لها منذ بدء الحيـاة الدستوريـة فـى مصر بل وقبلهـا على نحو ما فصلنـاه سلفـا ، ومن ثـم يجوز الإحتجـاج بأن هذا الإختصـاص لم يعد اختصاصـا استثنائيـا من أصل معقـود للمحاكـم ، " فلا يملـك مجلس الشعب أن ينزع من اختصاصـه الفصـل فـى صحة العضويـة ويعهد بها إلى السلطـة القضائيـة ، وإلا عد ذلك نزولا غيـر دستـورى عن أمر اراده المشرع الدستـورى بالنـص عليـه فـى صلب الدستـور اختصاصـا أصيلا للمجلـس دون غيـره ، كما لا تملـك السلطـة

القضائيـة أو غيرها أن تغتصب هذا الإختصاص الدستورى للمجلس أو تخلق لنفسها اختصاصا ليس معقودا لها بالدستور "(١).

ومن ناحية أخرى فلماذا الإفتراض بأن القاضى الطبيعى فى الطعون الإنتخابية لمجلس الشعب هو القضاء الإدارى ؟ أن القاضى الإدارى هو كما استقر عليه الفقه والقضاء قاضى المنازعات الإدارية ، أى قاضى السلطة الإدارية حيث يراقب مشروعية أعمالها الإدارية ويقرر مسئوليتها عن هذه الأعمال . والطعون الإنتخابية لمجلس الشعب هى طعون تتصل بالسلطة التشريعية وليست السلطة الإدارية ، فلماذا يكون الإختصاص المشترك فى هذه الطعون بين مجلس الشعب والقضاء الإدارى ؟ ان القاضى الطبيعى للمنازعات المتصلة بالسلطة التشريعية ومنها على الأخص الطعون الإنتخابية لهذه السلطة ، إنما يتمثل فى تقديرنا فى المحكمة الدستورية العليا ، وهذه المحكمة تختص - على سبيل الحصر - برقابة دستورية القوانين واللوائح وتفسير النصوص التشريعة ، بمعنى أنها لا تختص بالفصل فى الطعون الإنتخابية للسلطة التشريعية ، وبالتالى لا يجوز تقرير اختصاصها بالمخالفة للدستور والقوانين .

ومع وضوح استبعاد القضاء العسكرى ومحاكم أمن الدولة بنوعيها ومحاكم القيم من هذا المجال لا يبقى سوى جهة القضاء العادى لتكون مشتركة فى مباشرة هذا الإختصاص ، ومع ذلك فإننا نرفض هذه النتيجة إذ ليس من المقبول أن تكون محكمة النقض وهى قمة هذا القضاء جهة تحقيق وابداء الرأى الإستشارى غير الملزم فى الطعون المقدمة لمجلس الشعب ، فى حين تختص المحاكم الإبتدائية بالفصل فى الطعون المرفوعة إليها فى نفس الموضوع ، اضافة إلى جواز الطعن فى أحكام هذه المحاكم بالإستئناف ثم بالنقض ، مما يطرح احتمال تعارض الرأى بين محكمة النقض كجهة تحقيق وبينها

(١) الأستاذ أحمد هبة : المقال سالف الاشارة - ص ٩٢ .

كسلطة قضائية عليا (١) . وهو بلا شك أمر غير سائغ عقلا أو منطقا، مع ملاحظة أنه من ناحية أخرى إذا جاز القول بأن القضاء العادى هو قاضى المنازعات التى لا ولاية لجهة أخرى بشأنها ، فإن هذا القول يؤكد من ناحية أنه ليس بالقاضى الطبيعى لمنازعات السلطة التشريعية ، كما يؤكد كذلك اختصاص مجلس الشعب وحده بالفصل فى هذه المنازعات حول صحة العضوية .

والخلاصة أنه لا يجوز تقرير اختصاص غير مجلس الشعب بالفصل فى صحة العضوية ، بوصفه القاضى الطبيعى لها حتى اليوم ، ازاء عدم اختصاص المحكمة الدستورية العليا بها ، ووفقا لمقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات ، وضرورة استشار المجلس النيابى بشئون أعضائه ومصائرهم ، وهو أمر يحرص عليه المشرع بصدد العديد من الجهات الإدارية والقضائية ذاتها ، حيث تخول القوانين للقوات المسلحة الاستئثار بالفصل فى المنازعات الإدارية الخاصة بضباطها ، وذات الأمر بالنسبة لمنازعات رجال القضاء والنيابة العامة حيث تستأثر بها محكمة النقض ، ويتكرر نفس الحكم بصدد المحكمة الدستورية العليا وادارة قضايا الدولة ، حيث تستأثر كل منها ودون غيرها بالفصل فى منازعات أعضائها .

(١) نشير فى هذا الصدد إلى فقرة وردت فى أحد أحكام المحكمة الادارية العليا ،نصها كالآتى : " ... فثمة قاعدة مستقرة فى الضمير تمليها العدالة المثلى ولا تحتاج إلى نص يقررها وهى أن من يجلس مجلس القضاء يجب ألا يكون قد كتب أو استمع أو تكلم ، حتى تصفو نفسه من كل ما يمكن أن تستشف منه رأيه فى المتهم بما يكشف لهذا الأخير مصيره مقدما بين يديه فيزعزع ثقته فيه أو يقضى على اطمئنانه إليه ، ومتى قام وجه عدم الصلاحية لنظر الدعوى ، امتنع على القاضى الاشتراك فى الحكم ، وإلا لحق عمله البطلان " حكمها فى ١٩٦٠/٣/٢٤ قضية ١٠٨ لسنة ٢ ق ، المجموعة السنة ١ رقم ٧٠ ص ٦١٣ .

المطلب الثانــى
الطعون الإنتخابيـــة طعون فـى عمليـة مركبـة

يتاســس الإتجـاه الآخر فى موضوعنـا على أن العمليـة الإنتخابيـــة هى عمليـة مركبـة تشمل العديد من الأعمال الماديـة وكذلك الأعمال القانونيـــة المختلفـة ، غير أنها وإن كانت فـى معظمها من الأعمال الإداريـة إلا أنها تشمل كذلك أعمالا قانونيـــة أخرى ، مثل قرار دعوة الناخبيـــن للإنتخاب الذى استقـر الأمـر فى مصر على اعتبــاره من أعمال السيــادة ، ومثل الإعلان الصـادر بنتيجـة الإنتخاب الذى يعتبـر رغم صدوره عن وزير الداخلية تعبيــرا عن ارادة الناخبيــن وليس من القرارات الإداريـة على نحو ما سبق لنـا تفصيلـــه .

وبصـــدد الإختصـاص بالفصـل فى الطعون الإنتخابيـــة المتصلـة بهـذه العمليـة المركبـة ، نجد أن الفقـه والقضـاء كذلك يتجاذبـه نظريتـان متعارضتـــان هما : نظرية كتلـة الإختصـاص ونظريـة الأعمال القابلـة للإنفصـــال .

فقـد ظهرت النظريـة الأولـى المسمـاه بنظريـة كتـل الإختصـاص (١) كمحاولـة للقضــاء على منازعات الإختصـاص بيـن القضائيـــن العـادى والإدارى ، وذلك بأن تقـوم احدى الجهتيـن القضائيتيـــن مثل مجلس الدولـة بتـرك مسائل برمتهـا لتكـون من اختصـاص المحاكم العاديـة ، وذلك بغض النظـر عما يصدر فـى شأنهـا من قرارات ادارية ، مثل مسائـل الضمـان الإجتماعـى والإعانـات العائليـــة ، (٢) وذلك بهدف منـع تعـدد

---

(١) راجع فـى هذه النظريـة

"Blocs de compétence"

MANDEVILLE, A propos du régime de retraite des marins : recherches sur le fondement et la portée du systèmee des blocs de compétence, Dr. Soc. 1970.

GARAGON, note sous T.C. 6.7. 1957, Larsy, D. 1958. 296.

(٢) C.E. 5.2.1954, El Hamidia, L. 77, J.C.P. 1954. II. 8146, n. MOSSET.

الإختصاص بصدد المسأله الواحده وتوزيعه على أكثر من جهه قضائيــه

ومقتضى تطبيــق هذه النظريـة على الطعون الإنتخابيـه لمجلس الشعب ، لدى أنصار الأخذ بها فى حدود هذه الطعون (١) أن يختص القضـاء الإدارى فـى مصر بكافـة الطعون الإنتخابيـة بما فى ذلك الطعن ضد القرار الصادر بإعلان ارادة الناخبيـن أو بالأحـرى اعلان نتيجـة الإنتخاب رغم كونه ليس من الأعمال الإداريـة ، بصرف النظر عما تقضـى بـه المـادة ٩٣ من اختصاص مجلس الشعب بالفصـل فى صحة العضويـة .

بيـد أننا نرى أنه بالرغم من استفـادة القضاء الإدارى فى فرنسا من هذه النظريـة بالتخلـص من منازعات تتصـل أصلا بروابـط القانون الخاص (٢) ، وتقرير اختصاصـه بمنازعات أخرى تتصل بمسائل تدخل أصلا فـى اختصاصـه مثل مسائل الأشغال العامة والضرائب غير المباشـرة (٣) ، والضبـط الإدارى (٤) ، إلا أنه يعيب هذه النظريـة أنها تستلـزم الإتفـاق بيـن جهتى القضـاء على تحديد هذه الكتل أو المجموعات والجهة المختصـة بها وإلا انتهت إلى تزايد حالات التنـازع الإيجابـى والسلبـى على الإختصـاص فـإذا لم يحدث هذا الإتفـاق فليس من مفر من تدخل المشرع بتكتيـل الإختصـاص فى المسألـة الواحدة لصالـح أى من الجهتيـن المتنازعتيـن (٥)

(١) الأستـاذ الدكتـور محمود عاطف البنـا خلال المؤتمر العلمى الأول لأعضاء هيئة التدريس بكليات الحقوق بالجامعات المصريـة سالف الإشارة

(٢) الأستـاذ الدكتـور محمد اسماعيل علم الدين تطور فكـرة القرار الادارى - مجلة العلوم الادارية السنـة ١٠ - عدد ٢ أغسطس ١٩٦٨ - ص ١٥٤ هامش ٢ .

(٣) AUBY-DRAGO, op.cit., t.I, P. 353.

(٤) VEDEL, Droit Administratif, 1973, P 126.

(٥) وعلى حد قول الفقيـه العلامـة " هوريو "

"Il est du devoir du législateur d'intervenir pour bloquer toute le compétence sur une meme matière. soit au profit des tribunaux judiciaires soit au profit des tribunaux administratifs"
HAURIO, S 1918.3 I

ومع وضوح أن الإتفاق بين القضاء الإدارى ومجلس الشعب شبه مستحيل اليوم ، وازاء عدم تدخل المشرع لحل هذا الخلاف تشريعيا وذلك لتحقق قدر من الحساسية ، حيث أن مجلس الشعب ذاته هو أحد طرفى هذا الخلاف ، مما يستلزم تدخل المشرع الدستورى وهو أمر لا يبدو قريب المنال فى الوقت الحاضر ، فإنه مما الصعب للغاية الأخذ بهذه النظرية .

ومن ناحية أخرى فإنه إذا جاز تفسير نظرية كتلة الإختصاص لصالح القضاء الإدارى ، أفلا يكون من الجائز أيضا تفسيرها لصالح مجلس الشعب ، والذى يبدو من موقفه أنه فعلا متمسك بتجميع الإختصاص بالفصل فى كافة الطعون الإنتخابية للمجلس بين يديه ، خاصة وأن اختصاصه منصوص عليه صراحة فى المادة ٩٣ من الدستور ، وان اقتصر على الطعون فى صحة العضوية ، فى حين أن اختصاص القضاء الإدارى بالطعون الإنتخابية لمجلس الشعب لا يستند إلا على الولاية العامة للقضاء الإدارى بالفصل فى المنازعات الإدارية .

ولعل ملاحظة ما استقر عليه الأمر فى فرنسا بصدد الطعون الإنتخابية للسلطة التشريعية هناك ، أى الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ ، تؤكد أن الإختصاص بالفصل فى هذه الطعون قد تم حسمه - بالإتفاق الضمنى فيما يبدو - لصالح المجلس الدستورى وليس لمجلس الدولة أو القضاء الإدارى فى فرنسا .

فعلى الرغم من أن نص المادة ٥٩ من دستور ١٩٥٨ الفرنسى الحالى يقضى بأن " يفصل المجلس الدستورى فى المنازعات الخاصة بصحة انتخاب النواب والشيوخ " ، وأن اصطلاح الفصل فى " صحة انتخاب " النواب والشيوخ (١) ، أضيق نطاقا من اصطلاح الفصل فى " صحة العضوية " الوارد فى المادة ٩٣ من الدستور المصرى ، إذ يشمل الأخير إلى جانب بحث صحة الإنتخاب ، بحث مدى توافر شروط العضوية كذلك ، على الرغم من ذلك كله فإن المجلس الدستورى فى فرنسا ، وبإعتراف مجلس الدولة ، قد غدا قاضى الطعون الإنتخابية للمجالس التشريعية فى فرنسا بكاملها .

فمن المستقر عليه فى فرنسا أن الأصل فى الطعون الإنتخابية للمجالس النيابية ، أن المختص بنظرها وحده هو المجلس الدستورى ، سواء كان الطعن ضد قرار اعلان نتائج الإنتخاب ، أم ضد القرارات والإجراءات الإدارية التى تستهدف التنظيم والإعداد للعمليات الإنتخابية (٢) .

ولذلك يقضى مجلس الدولة الفرنسى بعدم اختصاصه بنظر أى من هذه الطعون الإنتخابية ، تأسيسا على أن المجلس الدستورى هو

---

(١) La regularité de l'élection des députés et des sénateurs.

(٢) راجع فى هذا الموضوع

C.C. 16-20/4/1982, D. 1982-489, n. F. LUCHAIRE.
SALOMON, Les opérations préparant les élections devant le juge de l'excès de pouvoir, R.D.P. 1957, P. 605.
CHARNAY, Le contrôle de la régularite des élections parlementaires, 1964.

L.PHILIP, Les attributions et le rôle du C.C. en matière d'élections et de référendums, R.D.P. 1962, P. 62.
BATTAILLER, Le conseil d'Etat juge constitutionnel, 1966, P. 309 .

قاضى هذه الطعون والمختص بفحص مشروعية كافة الأعمال المتصلة بالإنتخابات التشريعية (١) ، دون أن يحاول الإستعانة بنظرية الأعمال القابلة للإنفصال ، باستثناء حالات نادرة للغاية ، يبدو فيها بجلاء أن القرار الإدارى المطعون فيه منبت الصلة بعملية الإنتخاب بمعناها الفنى الدقيق ، مثل القرار الصادر من رئيس الوزراء برفض الطلب الذى يستهدف رد الرسوم التى دفعها أحد المرشحين كتامين ، لعدم حصوله على نسبة ٥٪ من الأصوات وهى النسبة المقررة قانونا لرد الرسوم (٢) ، وهو ما أيده المجلس الدستورى ذاته (٣) إذ بالرغم من أن العملية الإنتخابية من العمليات القانونية المركبة ، وكان بوسع مجلس الدولة الفرنسى أن يقضى بإختصاصه بالفصل فى مشروعية القرارات الإدارية المتصلة بهذه العملية ، وفقا لنظرية القرارات الإدارية القابلة للإنفصال ، إلا أنه آثر الأخذ بالقاعدة العامة فى هذه العمليات المركبة وهى توجيه الطعن إلى القرار الأخير بإعتباره الإجراء الحقيقى المستهدف من هذه العملية (٤)

ومن الجدير بالذكر أن هذا الموقف من مجلس الدولة الفرنسى ليس بالجديد ، إذ كان مستقرا عليه أيضا قبل عام ١٩٥٨ وانشاء المجلس الدستورى ، حيث كان الإختصاص بالفصل فى صحة عضوية الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ معقودا لكل منهما ، ومن ثم كانا يختصان كذلك بكافة الطعون الإنتخابية ضد القرارات والإجراءات المتصلة بها مثل قرارات دعوة الناخبين إلى الإنتخاب (٥) ورفض

---

(١) C.E 14/6/1983, Bellot, L. 369.
C.E 3/6/1981, Delmas et autres, R.D.P. 1981, P. 186, R.A. 1981, P. 272 A.J.D.A. 1981, P. 357.

(٢) C.E 4/1/1974, Le Fer, L. 984.

(٣) C.C. 19/1/1981, Gironde 4 eme circ., Rec. P. 103.

(٤) C.E. 5/2/1954, Pagès, L. 77.
C.E. 5/4/1957, Commune des Abymes, A.J.D.A 1957, P. 290, concl. Lasry.

(٥) C.E 6/8/1912, Maître, L. 982.
C.E 8/6/1951, Ass. Hirschowitz, L. 320, S. 1951.3.74, concl. Delvolvé, D. 1951, P. 529, n. F.Marion.

تسجيل المرشحين فى القوائم الإنتخابية (١) ، وتنظيم الإقتراع فى الإنتخابات التكميلية (٢) ، علاوة على كل ما يتعلق بمراجعة نتائج الإنتخاب (٣) .

وبصدور دستور ١٩٥٨ وانشاء المجلس الدستورى ، لم يتغير موقف مجلس الدولة الفرنسى ، حيث سلم للمجلس الدستورى بالإختصاص بالفصل فى كافة الطعون الإنتخابية وذلك احتراما لنصوص الدستور ، ولم يستثن من هذه القاعدة سوى الدعاوى التى ترفع ضد القرارات الإدارية التنظيمية العامة ، أى اللوائح التى لا تتصل بعملية انتخابية معينة ، وإنما صدرت لتسرى على كافة العمليات الإنتخابية مستقبلا (٤) ، وإن كان ذلك لا يعد استثناء فى حقيقة الأمر ، حيث يقتصر اختصاص المجلس الدستورى على " المنازعة " المتصلة بإنتخابات تجرى لإختيار أعضاء مجلس الشيوخ أو الجمعية الوطنية ، ولذلك فإن الإختصاص بفحص عضوية من لم تقدم فى شأنهم طعون من أعضاء المجالس النيابية ما زال معقودا للمجالس ذاتها.

وهكذا يمكن تفسير موقف مجلس الدولة الفرنسى بصدد الطعون الإنتخابية للمجالس النيابية ، بأنه كان تطبيقا لنظرية كتلة الإختصاص ، ولكن مع ملاحظة أن التطبيق كان لصالح المجالس

---

(١) C.E. 26/7/1946, Pebellier, L. 218, J.C.P. 1947. II. 5054, n. Lavau.
C.E. 9/6/1950, Mallarmé, L. 352, S. 1951.3.74, concl. Delvolvé.

(٢) C.E 2/11/1951, Tixier, L. 512, J.C.P. 1952. II. 6810, n. Vedel.

(٣) C.E 12/6/1936, Hitzel et autres, L. 641.
C.E 28/3/1936, Consorts Teclère, L. 395.

(٤) C.E 7/8/1903, Chabot, L. 619.
C.E 30/1/1948, Larricq Maysonnave, L. 43.

النيابيــة ذاتها قبل عام ١٩٥٨ ، ولصالــح المجلس الدستــورى بعد عام ١٩٥٨ وحتــى اليـوم .

أما عن النظريـة الثانيــة وهى نظريـة الأعمال القابلـة للإنفصــال ، فإنهـا تفتـرض أولا ضـرورة الإعتراف بأن العمليـة المركبـة تنتهــى إلى عمل أو اجراء لا يدخل ضمن اختصاص الجهة القضائيــة ، الا أنـه خروجا على قاعدة أن قاضــى أصل النزاع يختـص بالفصــل فيـه وبكل ما يتفـرع عنه من منازعات فرعيــة ، فإن الجهة القضائيــة تقـرر اختصاصهـا بالفصــل فى المنازعات حول بعض الأعمال الفرعيـة التــى يدخل فـى اختصاصهـا الولائـى سلطة الفصل فى منازعاتهـا ، وذلك استقلالا عـن باقى الأعمال الداخلة فى العمليـة المركبـة وخاصة الإجراء الأخيـر فيهـا.

ومقتضــى تطبيـق هذه النظريـة على العمليـة الإنتخابيــة ، هو أن يختـص القضـاء الإدارى بالفصــل فى المنازعات المتصلـة بكافـة القرارات الإداريـة التــى تتضمنهـا ، بإعتبارهــا قرارات ادارية نهائيـة ترتب بذاتهـا آثارا قانونيــة ، وذلك دون انتظـار صدور القـرار الأخيـر فـى هذه العمليـة " فحيثمـا يمكن عزل القرار الإدارى عن العمليـة المركبـة ، فإن طلب الغائـه يكون من اختصاص القضـاء الإدارى " (١).

وبالرغـم من محاولة بعض مفوضـى الدولة أمام محاكم القضـاء الإدارى الإلتجـاء إلى هذه النظريـة ، إلا أن هذه المحاكم تجنبت فـى معظم الأحكـام الإشـارة إلى نظريـة الأعمال القابلـة للإنفصــال ، لأنهـا تفتـرض ضمنـا اعتراف القضـاء الإدارى بعدم اختصاصـه بالفصــل فـى

(١) محكمة القضـاء الادارى فى ١٩٤٧/١١/٢٥ ، المجموعة السنـة ٢ ص ٩١.

الطعون ضد قرار اعلان نتيجة الإنتخاب والذى تنتهى إليه العملية الإنتخابية المركبة .

والواقع أن هذه النظرية لن تفيد تماما فى مجال الطعون الإنتخابية ، فالمفترض أن القضاء الإدارى عندما يفحص مشروعية القرار المنفصل ويحكم بإلغائه ، فمن الواجب أن يؤدى ذلك إلى ابطال ما ترتب على هذا القرار ، ويتعين على القضاء أن يراعى فى مثل هذه الأحوال أن يكون من شأن هذا القرار أن يمس سلامة العملية الإنتخابية كلها ، بمعنى أن ينظر القاضى إلى مدى مشروعية العملية برمتها وليس القرار محل الطعن وحده ، إذ ليس الهدف من نظرية القرارات القابلة للإنفصال سوى تأمين اختصاص القضاء الإدارى وقبوله للدعوى (١).

غير أنه يصطدم مع ما تقدم ان ابطال القرار الإدارى المنفصل بحكم من القضاء الإدارى لا يمكن أن يؤدى إلى ابطال نتائج الإنتخاب بعد اعلانها وثبوت عضوية من أعلن فوزهم فيه ، إذ ينص الدستور صراحة فى المادة ٩٣ منه على أنه "لا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس" .

ومع ذلك فإنه يمكن الأخذ بهذه النظرية بصدد القرارات الإدارية التى ليس من شانها التأثير على نتائج الإنتخاب وقرار اعلانها .

رأينا فى هذا الموضوع : من منطلق تأييدنا للإتجاه الثانى بإعتبار أن العملية الإنتخابية لمجلس الشعب من العمليات القانونية المركبة والتى تنتهى بإعلان نتيجة الإنتخاب والذى لا

---

(١)

WEIL, Les conséquences de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir, Paris 1952, P. 121.

يعد من القرارات الإدارية ، وبعد استعراض المعايير القضائية السابق الإشارة إليها وهى : معيار آثار الحكم والهدف من الدعوى وما يسفر عنه وجه الحكم ، والمعيار الزمنى الذى يفصل بين مرحلة ما قبل الإعلان عن نتائج الإنتخاب ومرحلة ما بعده ، ومعيار الإرادة الشعبية أو بالأحرى ارادة الناخبين وهو المعيار الأقرب للمنطق والصحة فى تقديرنا ، فإننا نرى أنه يمكن تحديد ضوابط الإختصاص بالطعون الإنتخابية المشار إليها وتمييز ما يدخل منها فى اختصاص مجلس الشعب وما يدخل منها فى اختصاص جهات القضاء الأخرى على النحو التالى :

١ - أن الطعون الإنتخابية التى تدخل فى اختصاص مجلس الشعب هى الطعون فى صحة العضوية فيه ، وهى لا تقتصر على الطعون فى صحة اجراءات الإنتخاب أو بالأحرى الاقتراع وإنما تشمل كذلك الطعون فى صحة أهلية كل عضو للنيابة ، أى ما إذا كانت قد توافرت فيه كل الشروط التى يتطلبها القانون فى العضو مع انتفاء موانع الأهلية (١).

٢ - أن العملية الإنتخابية ، هى عملية قانونية مركبة من مجموعة كبيرة من الإجراءات والقرارات ، وغالبيتها العظمى من الأعمال الادارية ، بالرغم من أن طبيعة هذه العملية اقرب إلى الأعمال السياسية (٢) ، ومن ثم فهى أقرب إلى أعمال الحكم منها إلى أعمال الإدارة ، وهذه العملية لا تقتصر كما قد يعتقد البعض على عملية الإقتراع وإنما تبدأ من مرحلة القيد فى جداول الإنتخاب وتنتهى بإعلان نتيجة الإنتخابات.

---

(١) من هذا الرأى :
الدكتور صلاح الدين فوزى : المرجع السابق - ص ٤٧٨ .
الدكتور على محمدعبد الفتاح : المرجع السابق - ص ١٥٥ .

(٢) R.CHAPUS, Droit administratif général, t.I, 4 eme ed., 1988, P. 603.

٣ - أن الإختصاص بالفصل فى الطعون المختلفة المتصلة بالعملية الإنتخابية موزع بين جهات القضاء العادى والإدارى والدستورى ، علاوة على مجلس الشعب ذاته بإعتباره فى صدد هذا الإختصاص من الجهات ذات الإختصاص القضائى ، وذلك على النحو التالى :

أ - يختص القضاء الدستورى أى المحكمة الدستورية العليا بالفصل فى دستورية القوانين واللوائح المتصلة بالعملية الإنتخابية ، وخاصة تلك اللوائح التى تصدر عن وزير الداخلية تنفيذا لقوانين مباشرة الحقوق السياسية ومجلس الشعب ، والقرارات بقوانين المتصلة بالدوائر الإنتخابية.

ب - تختص جهة القضاء العادى بنظر الطعون بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن غير القرارات الإدارية والمتصلة بالعملية الإنتخابية مثل قرار دعوة الناخبين للإنتخاب بوصفه من أعمال السيادة والقرار بإعلان نتيجة الإنتخاب بوصفه تعبيرا عن ارادة الناخبين ، وقرار مجلس الشعب ذاته بصدد العضوية بإعتباره من الأعمال البرلمانية ، وذلك بالإضافة إلى ما قرره قانون مباشرة الحقوق السياسية فى المادة ١٧ منه من اختصاص المحاكم الإبتدائية بالفصل فى الطعون ضد قرارات لجنة الفصل فى الطلبات الخاصة بالقيد فى الجداول الإنتخابية بأحكام نهائية غير قابلة للطعن فيها بأى طريق من طرق الطعن على نحو ما سبق تفصيله .

جـ - يختص القضاء الإدارى بالفصل فى كافة الطعون ضد القرارات الإدارية النهائية المتصلة بالعملية الإنتخابية كقاعدة عامة مثل القرارات المتصلة بمرحلة الترشيح كالقرارات بالإمتناع عن قبول أوراق الترشيح وقرارات لجنة فحص طلبات الترشيح وقرارات لجنة فحص الإعتراضات على أسماء المرشحين أو صفاتهم ، وكذلك القرارات المتصلة بمرحلة الاقتراع والتصويت كقرارات تشكيل اللجان العامة والفرعية وقرارات لجان الفرز .

بيد انه يتعين ملاحظة انه يلزم أن يتم الطعن ضد هذه القرارارت قبل اعلان نتائج الإنتخاب وثبوت العضوية لمن تم اعلان فوزهم فيها ، إذ ينعقد الإختصاص بعد ذلك الإعلان لمجلس الشعب ذاته إذا كان الطعن يتصل بأحد اعضائه ، وبالتالى فإنه إذا تم الطعن قبل هذا الإعلان وأصدرت المحكمة حكمها فيه أيضا قبل الإعلان تعين على وزير الداخلية الإلتزام بالحكم وحجيته وقوته الملزمة بعدم اعلان فوز من صدر الحكم ضده ، ازاء ما شاب ارادة الناخبين فى انتخابه من عيب ، فإذا كان الطعن مثلا فى صفة المرشح ، ثم اثبت الحكم بعد التصويت ولكن قبل اعلان نتائجه أن هذه الصفة غير صحيحة ، فإن ارادة الناخبين التى اتجهت إلى انتخابه تأسيسا على هذه الصفة غير الصحيحة ، تكون ارادة غير صحيحة ويتعين على الوزير عدم الإلتزام بها وإلا كان مسئولا عن عدم تنفيذ الحكم. أما إذا صدر الحكم بعد الإعلان عن نتيجة الإنتخاب ، وبمعنى أكثر دقة فإنه إذا صدر الإعلان عن نتائج الإنتخاب قبل أن تقضى المحكمة فى الدعوى ، وكانت هذه الدعوى تتصل بمن صدر الإعلان عن نتيجة الإنتخاب معلنا فوزه فيه ، وبالتالى ثبتت عضويته قبل أن يصدر حكم القضاء الإدارى فى الطعن ضده ، فإنه يتعين على الطاعن أن يعيد طعنه أمام مجلس الشعب حيث اختلفت صفة من أعلن فوزه ، إذ كانت قبل اعلان نتيجة الإنتخاب هى صفة " المرشح " مثلا ، فأصبحت بعد الإعلان صفة " العضو " فى مجلس الشعب ، ومع افتراض أن القضاء الإدارى قد أصدر حكمه قبل أن يتخذ مجلس الشعب قراره فى الطعن ، فإنه يمكن للطاعن أن يقدم هذا الحكم إذا جاء لصالحه لمجلس الشعب ليكون تحت ناظريه عندما يتخذ قراره فى صدد الطعن ، بإعتباره - أى الحكم - من أهم عناصر السبب الذى سيقوم عليه قرار مجلس الشعب ، فإذا جاء هذا القرار متفقا مع الحكم فلا مشكلة ، أما إذا اختلف معه فيكون أمام الطاعن الإلتجاء إلى المحكمة الدستورية العليا لحل هذا التعارض فى الأحكام ، وذلك

بالإضافة إلى الحق فى رفع دعوى المسئولية والمطالبة بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن موقف مجلس الشعب أمام جهة القضاء العادى .

د - وأخيرا يأتى اختصاص مجلس الشعب بالفصل فى الطعون ضد قرار وزير الداخلية بإعلان نتيجة الإنتخابات ، بإعتبار أن هذا القرار ليس من أعمال الإدارة بل وليس من أعمال الحكم أو السيادة كما يطلق عليها فى مصر ، وإنما هو عمل الشعب أو بالأحرى هيئة الناخبين ، ومن ثم لا تختص بالفصل فى هذه الطعون جهة القضاء الإدارى ، ليس لأنها ليست من الأعمال الإدارية أو لأنها تتعلق بأعمال السيادة ، وإلا جاز ادخالها ضمن اختصاصات القضاء العادى مثلاً ، وإنما لسبب وحيد وبسيط وهو أن الدستور والقانون قد خول هذا الإختصاص صراحة لمجلس الشعب ذاته .

إذن فالمعيار فى صدد الطعون الإنتخابية واضح وبسيط ، وهو فقط مجرد تطبيق قواعد الإختصاص العادية ، فالقرارات الإدارية يختص بالفصل فى مشروعيتها القضاء الإدارى ، وقرار اعلان نتائج الإنتخاب وهو عمل سياسى يرتد إلى ارادة هيئة الناخبين التى تعبر عن ارادة الشعب يختص بالفصل فى الطعون ضده الجهة التى يحددها الدستور ، حيث لا يجوز لأية سلطة قضائية أو غير قضائية أن تدعى اختصاصها بنظر هذه الطعون دون نص صريح ، والنص الصريح الوارد فى الدستور وهو نص المادة ٩٣ منه يخول مجلس الشعب ذاته هذا الإختصاص ، ومن ثم فإنه مهما كانت اعتبارات الملاءمة أو الإعتبارات السياسية أو القانونية أو العملية ، فإنه لا يجوز اهدار النصوص الدستورية بحجة هذه الإعتبارات ، وإذا كنا نبغى نظاما أكثر اتفاقا مع هذه الإعتبارات فالطريق واضح ولا بديل عنه ، وهو تعديل الدستور .

والخلاصة أن الإدعاء بأن قرار اعلان نتائج الإنتخاب هو من القرارات الإدارية التى يختص القضاء الإدارى بالفصل فى مشروعيته من شأنه تجريد مجلس الشعب من كل سلطة فى صدد عضوية أعضائه، ومن ثم لن يبقى له أى دور فى هذا الصدد ، مما يعد تعطيلا واضحا لنصوص الدستور .

وإذا كان القضاء الإدارى بطبيعة عمله هو الملاذ والقلعة الحصينة لحماية الحقوق والحريات من كل مساس بها لما فى ذلك من اهدار للضمانات الدستورية التى تكفلها ، فإنه يتعين عليه أن يكون أكثر السلطات العامة تمسكا بالدستور والعمل على سيادة القانون ، والإمتناع عما قد يشيع مناخ الخروج على المشروعية نتيجة استفزاز السلطات العامة الأخرى أو الرد على استفزازها ، وذلك بمحاولة التعدى على اختصاصاتها أو الانتقاص منها ، فتكون ردود الفعل محاولة تلك السلطات توسيع هذه الإختصاصات والإدعاء بأنها سيدة قرارها ، حيث لا سيادة إلا للشعب والقانون .

الفصـل الثالـث

أساليب فض التنـازع حول الإختصـاص بالطعـون الإنتخابيـة لمجلس الشعب

لعل من أهم ما تبيـن لنـا مما سبق عرضه ، أن التنظيـم التشريعـى الحالى للإختصـاص بالفصـل فى الطعون الإنتخابيـة ، ليس بالتنظيـم الجيد ولا بالملائـم ، بل ومن شأن استمراره تجدد الخلافات بين السلطات العامة مع كل انتخاب تشريعـى مما يساعد على تفشـى الصراع بين القوى السياسيـة فى البـلاد ، وتزايد الإحساس بعدم الإستقـرار القانونـى ازاء التضارب الشديد فى تفسيـر النصوص الدستوريـة والتشريعيـة ، مع تصاعد حدة الإتهامات بإنتهـاك مبدأ الفصـل بين السلطات من ناحية ، وحجية الأحكـام القضائيـة أو الإمتنـاع عن تنفيذهـا من ناحية اخرى .

ومن هذا المنطلق تتأكـد الحاجة إلى معالجة أسباب الخلاف أو التنـازع حول الإختصـاص بالفصـل فى الطعون الإنتخابيـة ، للقضـاء عليها منعا لتكـرار المشاكل وتجددها بإستمـرار ، ومع ذلك يبقـى السؤال الملح الآن عن كيفيـة حل التنـازع المشار إليـه فى ضوء النظـام القانونـى القائـم ، والطرق التـى يمكن اتباعهـا فى سبيـل انهاء هذه المشكلـة قانونـا .

ولحل الخلاف السابـق شرحـه ، وهو خلاف بين سلطات عامة ، فمن المنطقى أن يأتـى الحل على يد احدى السلطات العامة وليس الأفـراد ، فليـس من وسيلـة لدى من حكم القضـاء الإدارى بأحقيتهـم فـى عضوية مجلس الشعب ، لإجبـار الآخرين الذين من شأن تنفيـذ هذا الحكم انهاء عضويتهـم على التخلـى عن هذه العضويـة ، سوى بتدخـل السلطات العامة ، وذلك بحسب مدى اقتناعهـا بأحقيـة أى من الفريقيـن بعضويـة

مجلس الشعب ، ومن ثم يتعين علينا استعراض ما يمكن لكل من السلطات العامة اتخاذه من تصرفات لحل هذا الخلاف الناشب .

المبحث الأول
السلطة الإدارية

نقصد بالسلطة الإدارية - وفقا للدستور - الحكومة أى مجلس الوزراء والوزراء على وجه الخصوص ، مع استبعاد رئيس الجمهورية بوصفه رئيسا للسلطة التنفيذية ، وهنا من الجلى أنه ليس فى مقدور هذه السلطة أن تفعل شيئا ، وخاصة أن وزير الداخلية قد استجاب من ناحيته لأحكام القضاء الإدارى وأصدر قراره ، على نحو ما سبق شرحه ، بشأن وقف تنفيذ قرار اعلان نتائج الإنتخاب ، وأرسل هذا القرار إلى مجلس الشعب ليتخذ ما يراه بشأنه ، وهو لا يملك أكثر من ذلك ، فالقوة الملزمة لهذه الأحكام القضائية - بوصفها أعمالا قانونية تتمتع بالقوة التنفيذية إذا تطلب مقتضى الحكم ذلك التنفيذ ، بما يعنى امكانية الإلتجاء إلى القوة الجبرية - تصطدم بإستحالة استخدام هذه القوة الجبرية تجاه السلطات العامة، وإلا تحول الأمر إلى صراع للقوة بين هذه السلطات . وعليه فليس من جدوى لتدخل السلطة الإدارية أيا كانت صورة هذا التدخل ، خاصة وأنه ليس من الواضح إلى أى جانب ستنحاز هذه السلطة ، بالرغم من خطاب وزير الداخلية الذى لم يات إلا لتجنب المسئولية عن عدم تنفيذ الأحكام .

المبحث الثانى
مجلس الشعب

مع ملاحظة ما سبق شرحه بصدد موقف مجلس الشعب من قرار وزير الداخلية والأحكام القضائية للقضاء الإدارى ، فقد بات من

المستحيل سياسيا اليوم أن يتراجع مجلس الشعب من تلقاء نفسه ويعمد إلى تنفيذ هذه الأحكام ، أو حتى الأحكام التى ستصدر فى الموضوع بعد ذلك .

ومن الطبيعى كذلك أن مجلس الشعب لن يلجأ إلى نصوص الدستور التى تنظم اسقاط العضوية أو ابطالها أو استقالة الأعضاء . فبالنسبة للمادة ٩٣ المتصلة بصحة العضوية فمن المفترض أن المجلس قد فحص صحة عضوية جميع أعضائه طبقا للائحة الداخلية على نحو ما ذكرناه سلفا ، أى سواء من قدمت بشأن عضويتهم طعون أم من لم تقدم ضدهم مثل هذه الطعون ،وانتهى المجلس إلى صحة عضوية هؤلاء الأعضاء ، وبالتالى ليس له أن يعود إلى اثارة النزاع من جديد ويتناقض مع نفسه بإصدار قرار مخالف لما سبق واتخذه من قرارات .

وكذلك الأمر بالنسبة للمادة ٩٦ التى تنظم اسقاط العضوية وتحدد حالات هذا الإسقاط بفقد الثقة والإعتبار ، أو فقد أحد شروط العضوية أو الصفة التى انتخب على أساسها ، أو الإخلال بواجبات العضوية ، إذ تفترض هذه الحالات جميعها أن تتوافر أسبابها بعد ثبوت عضوية مجلس الشعب للعضو ومباشرته واجباته ،وخاصة بالنسبة لفقد الصفة أو أحد شروط العضوية ، لأن تحقق هذه الحالة قبل ثبوت العضوية بالإعلان عن نتائج الإنتخاب يؤدى إلى تحريك اجراءات المادة ٩٣ من الدستور ، فى حين أن تحقق الحالة بعد ثبوت العضوية ، أى فقد العضو للصفة أو أحد شروط العضوية بعد أن كان مكتسبا اياها ، خلال فترة نيابته أو عضويته للمجلس ، هو الذى يؤدى إلى تحريك اجراءات المادة ٩٦ من الدستور .

أما عن المادة ٩٧ من الدستور والتى تنص على أن " مجلس الشعب هو الذى يقبل استقالة أعضائه " ، فإنه لا سبيل إلى اجبار

الأعضـاء المشكوك فـى عضويتهـم على الإستقالـه . ويقتصـر .ور المجلس على قبولهـا ، وربمـا عدم قبولهـا إذا لم يجد مبـررا لها . وعلى فرض ان هؤلاء الأعضـاء قد قدموا استقالتهـم طواعية واختيـارا وان المجلس قد وافق عليها ، فليـس من المحتم أن يتـم اختيـار الأفـراد الذين أعلنـت أحكام القضـاء فوزهم فـى الإنتخاب بدلا منهـم بصـورة تلقائيـة ، إذ تنطبـق فـى هذه الحالـة المـادة ٩٤ من الدسـتـور والقوانيـن والمنفـذة لها ، والتـى تتصـل بحالـة " خلو " مكان أحد الأعضـاء قبـل انتهـاء مدتـه ، خاصة وأن مجلس الشعب سيرفـض حتمـا الوقـوع فـى المخالفـة الدستوريـة للمـادة ٨٧ بخصـوص نسبـة العمال والفلاحيـن بيـن أعضاء المجلس ، من خلال الإلتـزام بتنفيـذ أحكام القضـاء الإدارى

وربمـا كان الإجراء الملائـم فـى مثل هذه الأحـوال هو وقف عضويـة المجلس بالنسبـة للأعضـاء المشكوك فـى صحة عضويتهـم ، وهو فـى واقـع الأمـر كل ما يقتضيـه تنفيـذ حكم القضـاء الإدارى المستعجل ، إذ لا يتطلـب تنفيـذه استبدالهـم بالآخريـن الطاعنيـن أمام القضـاء الإدارى ، وذلك إلى حين صدور الأحكـام فـى موضوع الدعوى ، أو حـل الخلاف على اى وجه آخر يتفـق مع القانـون والمشروعيـة ، غيـر أنـه يصطـدم مع هذا الحل أن الدسـتـور لـم ينظـم هذه الحالـة أى " وقف العضويـة " على غرار ابطالهـا واسقاطهـا والإستقالـة منهـا ، ومن ثـم لن يكون لدى مجلس الشعب السنـد الشرعـى لإصـدار مثـل هذا القـرار إذا رغب فـى اصـداره .

بيـد أن وجه الخطورة فـى أن يتـم حل الخلاف بواسطـة مجلس الشعب ذاتـه ، يكمن فـى محاولـة التدخـل التشريعـى لحلـه ، أى بقانـون يصـدره المجلس ، وللمجلـس فـى ذلك سوابـق خطيرة ، لعل أقربهـا إلى الذهن تدخلـه تشريعيـا لمنـع أحد أعضائـه ممن قـرر اسـقـاط عضويتـه ، من اعـادة ترشيـح نفـسـه والاحتكـام إلى الشعب فـى خصومتـه مع المجلس ، ومن غير جدال ، فإن مثـل هذا التدخـل وأيا كانـت دوافعـه

يمثل انتهاكا بالغ الخطورة للدستور ولمبدأ الفصل بين السلطات ، وسيادة القانون ، خاصة وأن القانون الصادر في مثل هذه الأحوال تنتفي عنه خصائص القاعدة القانونية المتصلة بالعمومية والتجريد تماما (١) .

ومع ملاحظة أن مجلس الشعب لا يملك كذلك سلطة التفسير التشريعي لأحكام الدستور ، فإنه يصبح من غير الملائم أن يتم حل الخلاف بواسطة مجلس الشعب .

المبحث الثالث
رئيس الدولة

لرئيس الجمهورية بصفته رئيسا للدولة عدة اختصاصات تتصل بالسلطات العامة الأخرى ، يمكنه أن يباشرها في سبيل حل هذا الخلاف ، غير أنه إلى جانب هذه الإختصاصات الدستورية ، قد يكون في استطاعة رئيس الجمهورية بوصفه رئيسا لحزب الأغلبية في مجلس الشعب ، أن يمارس بعض التأثير أو النفوذ على الأعضاء من حزبه في المجلس ، ومع ذلك فهو أمر مستبعد لما له من محاذير سياسية غير مأمونة العواقب ، كما أنه في النهاية يعني أن الحل سيكون بيد مجلس الشعب ذاته وهو ما رفضناه سلفا .

يبقى اذن أمام رئيس الجمهورية أن يلجأ إلى نصوص الدستور ، وخاصة المواد ٧٣ و ٧٤ و ١٣٦ منه ، ومن ثم يكون التساؤل حول مدى مشروعية استخدام صلاحيات هذه المواد تجاه حل هذا الخلاف .

---
(١)

M. LESAGRE, Les interventions du législateur dans le fonctionnement de la justice, Contribution a l'étude du principe de la séparation de pouvoirs, Paris 1960, P. 55.

فالمادة ٧٣ من الدستور تلزم رئيس الدولة بأن يسهر على احترام الدستور وسيادة القانون وبأن يرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها فى العمل الوطنى ،والمادة ٧٤ منه تحدد سلطات رئيس الجمهورية فى هذا الصدد فتنص على أن " لرئيس الجمهورية إذا قام خطر ... يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر " .

وعليه فقد يتبادر إلى الذهن أن هناك اعاقة لمؤسسات الدولة - وخاصة القضاء الإدارى ومجلس الشعب - عن أداء دورها الدستورى ، ومن ثم لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات السريعة لضمان احترام الدستور وسيادة القانون ، وضبط الحدود بين القضاء الإدارى ومجلس الشعب فى مسألة الإختصاص بالفصل فى الطعون الإنتخابية لكفالة تأدية كل من هذه السلطات لدورها فى العمل الوطنى.

بيد أن ذلك غير صحيح ، فبغض النظر عن خطورة الإلتجاء إلى المادة ٧٤ فى مثل هذه الأمور مما قد يؤدى إلى الإعتياد على هذا الإلتجاء مع كل خلاف صغر أم كبر بين السلطات العامة ، فإننا نرى أن شروط الإلتجاء إلى هذا النص لا تتوافر فيما نحن بصدده من خلاف ، إذ يشترط لكى يجوز لرئيس الجمهورية اللجوء للمادة ٧٤ من الدستور أن يتوافر خطر جسيم لا يمكن مواجهته بالوسائل القانونية والدستورية الأخرى ، وأن يكون هذا الخطر حالا أى قام فعلا ولم ينته بعد ، وأن يكون من شأن هذا الخطر اعاقة مؤسسات الدولة - أى القضاء ومجلس الشعب فى حالتنا هذه - عن أداء دورها الدستورى (١) .

(١) راجع فيما يتعلق بالمادة ٧٤ من الدستور مؤلفنا : لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية - ١٩٨٢ - ص ١١٣ - ٢١٤ ، وما أشرنا إليه من مراجع بصددها - راجع كذلك ما صدر بعده من مراجع أهمها :
الدكتور السيد خليل هيكل : ظاهرة تقوية مركز رئيس الجمهورية فى كل من الدستورين المصرى والفرنسى - دراسة خاصة للمادة ٧٤ من الدستور المصرى والمادة ١٦ من الدستور الفرنسى - ١٩٨١ .
=

ففى تقديرنا أنه لا يمكن تكييف الخلاف الحالى الناشب بين القضاء ومجلس الشعب بانه من قبيل الخطر أصلا ، وليس الخطر الجسيم فحسب ، والمادة ٧٤ لا تواجه إلا نوعا من الأخطار الشديدة الجسامة بحيث يستحيل مواجهتها بغير طريق المادة ٧٤ ، فلا يصلح معها الإلتجاء إلى المواد ١٠٨ من الدستور التى تجيز التفويض لرئيس الجمهورية و ١٤٧ التى تنظم سلطة اصدار القرارات بقوانين فى حالة غياب مجلس الشعب و ١٤٨ المتصلة بنظام حالة الطوارئ واصدار الأوامر العسكرية ، ومن باب أولى لا يمكن مواجهتها بالوسائل القانونية العادية ، حيث سنرى أن هذا الخلاف الذى ليس سوى مجرد حالة من حالات التنازع حول الاختصاص ، قد توقعه القانون وحدد طريق حله ، وعليه فإنه ليس بالخطر وحتى إن كان كذلك فهو ليس بالخطر الجسيم ، وعلى فرض ذلك ، فإن طريق حله وفقا للقانون قائم ولا يحتاج إلى تدخل بالطرق الإستثنائية ، يضاف إلى ذلك من ناحية أخرى أن هذا الخلاف لم يؤد إلى اعاقة اى من القضاء الإدارى أو مجلس الشعب عن أداء دوريهما الدستورى بأى صورة من الصور .

ولا يجوز فى هذا الصدد القول بأن لرئيس الجمهورية سلطة تقدير الظروف المحيطة بحالة الخطر ، " ومن ثم يكون له وحده أن يقرر وقوع التهديد الذى يجب فيه تدخله واستعمال المادة ٧٤ ، ولا يمنعه من ذلك أن يكون التهديد قليل الشأن أو ذا أثر ضئيل لا ينتج عنه خطورة حقيقية " (١) ، حيث أننا لا نعترف لرئيس الجمهورية بأية سلطة تقديرية فى مجال ممارسة الصلاحيات

= ورسالة الدكتور سمير عبد القادر : السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة - ١٩٨٤ .

ورسالة الدكتور وجدى ثابت غبريال : السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا للمادة ٧٤ من الدستور المصرى والرقابة القضائية عليها - ١٩٨٨ - وخاصة من ص ١٠٠ .

(١) الدكتور السيد هيكل : المرجع السابق ص ٥٤ - ٥٥ .

الدكتور وجدى ثابت : المرجع السابق ص ١٠٢

الدستورية المتصلة بحالة الضرورة ،ومن بينها بلا جدال صلاحيات المادة ٧٤ ، فعلاوة على كفاية الآثار المترتبة على قيام حالة الضرورة ، ومن ثم فليس من مبرر إلى مضاعفتها بالآثار المترتبة على الإعتراف بالسلطة التقديرية ، فإننا نرى أنه لا يجوز أن تنجو ممارسة سلطات الضرورة من الرقابة القضائية تأسيسا على ما تدعيه السلطة القائمة على حالة الضرورة من حرية التقدير فى مسائل تتضمن غالبا المساس بالحقوق والحريات العامة (١) .

أما عن المادة ١٣٦ من الدستور والتى تجيز حل مجلس الشعب فى حالة الضرورة ، فإننا نرى عدم جواز الإلتجاء إليها بحل مجلس الشعب وذلك لعدم توافر حالة الضرورة بشروطها المقررة فقها وقضاء بصدد الخلاف المشار إليه بين مجلس الشعب والقضاء الإدارى ،علاوة على أن هذا الطريق يفترض أن رئيس الجمهورية يتفق مع موقف القضاء الإدارى فى مواجهة مجلس الشعب ، وهو افتراض غير صحيح ولا يتفق مع ظروف الواقع الملموس ، وعليه ينطبق على هذا الطريق ما قلناه بشأن المادة ٧٤ من الدستور .

يضاف إلى ما تقدم أنه من حيث الملاءمة السياسية ، فليس من المقبول أن يلجأ رئيس الجمهورية مع كل خلاف بين السلطات إلى سلطات الضرورة الإستثنائية ، والتى يتعين عليه تجنب الإلتجاء إليها ما لم تكن الطريق الوحيد لإنهاء الخلافات التى من شأنها أن تهدد الدولة بأخطار جسيمة وحالة ، وإلا غدت سلطات عادية وليست سلطات استثنائية وهو ما يتعارض تماما مع مقتضى نظرية الضرورة .

---

(١) راجع مؤلفنا : لوائح الضرورة سالف الاشارة ص ٦٩ وما بعدها .

المبحث الرابـع
السلطـة القضائيـة

من غير المتصور بالنسبـة لجهات القضاء المختلفـة أن يكون لغير المحكمة الإدارية العليـا والمحكمة الدستورية العليـا دور فى حل الخلاف محل هذه الدراسة ، إلا إذا تصورنـا اجماع المحاكم القضائيـة بمختلف أنواعها على الضغط على مجلس الشعب بعدم الاعتراف بوجود القوانيـن والقرارات الصادرة عنه استنـادا إلى بطلان تشكيلـه على نحو ما سبق الإشارة إليه فى مقدمة هذا الباب عن توالى دفوع رجال المحاماه أمام المحاكم المختلفـة بعدم دستوريـة القوانيـن والقرارات الصـادرة عن هذا المجلس .

والواقـع أن المحاكم المختلفـة لا يمكنها أن تقضى بعـدم الدستوريـة بغض النظر عن الأسباب التى يمكن الإستنـاد إليها فى تقرير ذلك ، لأن الجهة القضائيـة الوحيدة المختصة طبقـا للدستور والقانون بالرقابـة على دستوريـة القوانيـن هى المحكمة الدستوريـة العليـا . غير أن افتراضنـا لا يتعلـق بدستوريـة القوانيـن أى مدى مطابقـة هذه القوانيـن للدستـور ، وإنما بوجود هذه القوانيـن ، أى تحقق المحكمة من أن ما يراد تطبيقـه فى النزاع المطروح أمامها هو حقا من القوانيـن ، وهو ما يستلـزم الرقابـة على الوجود المادى للقوانيـن ، وخاصة من حيث التأكـد من صدورها عن السلطة التشريعيـة المختصة بغض النظر عن مطابقتهـا أو عدم مطابقتهـا من حيث الموضوع لأحكـام الدستـور . وإذا كانت المحكمة الدستوريـة العليـا تختص - دون غيرها - بالرقابـة على دستوريـة القوانيـن ، فإنـه - فى تقديرنـا - من حق جميع المحاكم بلا استثنـاء التحقق من الوجود المـادى لهذه القوانيـن قبـل تطبيقهـا على المنازعات المثـارة أمامها .

ومع ذلك فمن المستبعـد أن يتحقق مثل هذا الإفتـراض الذى يستلـزم الإجماع ، علاوة على عدم مشروعيتـه - فى تقديرنـا - لأن بطلان تشكيـل مجلس الشعب لا يستتبـع حتما بطلان أعماله تأسيسـا على ما نـراه من المبادئ القانونيـة العامة وهو مبدأ ضرورة سير

السلطات العامة - وليس المرافق العامة فحسب - بإنتظام واطراد ، ومن ثم وتاسيسا على نظرية المراكز الفعلية ، تكون قوانين وقرارات هذا المجلس " الباطل " صحيحة ومنتجة لآثارها القانونية إلى أن يحكم فعلا ببطلانه بحكم نهائى بات من محكمة مختصة بذلك ، وهى دون شك المحكمة الدستورية العليا دون غيرها .

وعلى ذلك فليس من سبيل لحل هذا الخلاف إلا من خلال المحكمة الإدارية العليا أو المحكمة الدستورية العليا وذلك على النحو التالى.

المطلب الأول
المحكمة الإدارية العليا

من المستقر عليه منذ انشاء القضاء الإدارى فى مصر " انه وان كان من المقرر فقها وقضاء أنه لا بطلان فى الأحكام سواء بدعوى مبتدأة ، أو بطريق الدفع فى دعوى قائمة ، إلا أن هذا ينصرف إلى الأحكام التى وان كان يعتورها البطلان Nuls ، إلا أنها موجودة ومنتجة لآثارها ما لم يقض ببطلانها ، أما الأحكام المعدومة Inexistants وهى التى تعتبر غير موجودة وغير منتجة لأى اثر قانونى فقد أجيز الطعن فيها بالبطلان بدعوى أصلية أو بدفع فى دعوى قائمة " (١) .

(١) محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٢/١٢/٣٠ قضية ٣٨٧ لسنة ٦ ق ، المجموعة السنة ٧ ص ٢٤٢ - وفى ١٩٥١/١٢/٥ قضية ٤٨٤ لسنة ٤ ق ، المجموعة السنة ٦ ص ١١١ .
والمحكمة الادارية العليا فى ١٩٧٠/١١/٢١ قضية ١٥٠٤ لسنة ١٤ ق ، المجموعة السنة ١٦ ص ٢٩ - وفى ١٩٨٠/٦/٧ قضية ٥٣٧ لسنة ٢٢ ق ، المجموعة السنة ٢٥ ص ١١٣ .

وعليه فإن دعوى البطلان الأصلية هى الطريق الوحيد بالنسبة لجهة القضاء الإدارى للطعن فى أحكام المحكمة الإدارية العليا ذاتها، وهى أحكام الأصل فيها أنها لا تقبل الطعن بطرق الطعن العادية أو حتى غير العادية مثل التماس اعادة النظر (م ٥١ من قانون مجلس الدولة الحالى) . بيد أن هذا الطريق وهو دعوى البطلان الأصلية لا يجوز اتباعه إلا بصدد حالات انعدام الحكم ، فإذا لم يكن الحكم منعدما فلا يجوز اقامتها اعتبارا لما للأحكام من حجية وقوة ملزمة .

وترفع هذه الدعوى أمام المحكمة التى أصدرت الحكم حتى ولو تغير اختصاصها ، فدعوى البطلان الأصلية لا تتأثر بتغيير الإختصاص ، بل ولا ميعاد لها ، وتتمثل ولاية المحكمة فى شأنها فى فحص عيوب الحكم وأسباب انعدامه ، ولها أن تنظر فى موضوع الحكم بشرط أن تكون مختصة بنظر هذا الموضوع وقت رفع الدعوى .

وكما سبق وأشرنا فإن قضاء المحكمة الإدارية العليا مستقر على قبول الطعن فى أحكامها الصادرة بصفة نهائية - استثناء - بدعوى بطلان أصلية ، وذلك فى الحالات التى تنطوى فيها هذه الأحكام على عيب جسيم يسمح بإقامة هذا الدعوى . ولما كنا قد انتهينا سلفا إلى انعدام حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٩٨٩/٤/٢٩ والصادر بإختصاص جهة القضاء الإدارى بالفصل فى الطعون ضد قرار اعلان نتائج الإنتخاب ، وذلك برفض الدفع بعدم الإختصاص ، استنادا على أن من شأن هذا الحكم اهدار وتعطيل نص دستورى هو نص المادة ٩٣ من الدستور والذى يقضى بإختصاص مجلس الشعب بالفصل فى الطعون فى صحة عضويته ، وهى الطعون التى لا يمكن توجيهها إلا بالطعن فى القرار بإعلان نتائج الإنتخاب، والذى به تثبت العضوية فى مجلس الشعب لمن أعلن القرار فوزهم فى الإنتخاب ، ومن ثم يكون الطعن فى القرار طعنا فى صحة عضوية

من أعلن القرار انتخابهم ، فينعقد الإختصاص بالفصل فى مثل هذا الطعن لمجلس الشعب .

وإذ كنا نسلم بأن اهدار النصوص الدستورية يعد من العيوب الجسيمة التى تصيب أى عمل قانونى ينطوى على ذلك ، فإن النتيجة الحتمية أن يكون من حق من صدر الحكم سالف الذكر ضدهم أن يطعنوا فيه بالإنعدام من خلال دعوى البطلان الأصلية .

ومع ذلك فإن هذا الطريق يكاد أن يكون مستحيلا ، إذ أنه يفترض تسليم المحكمة الإدارية العليا بأن موقفها من مسألة الإختصاص غير صحيح ، وأن ما صدر عنها من أحكام هى أحكام منعدمة نتيجة ما شبها من خطأ جسيم مؤداه اهدار نصوص الدستور ، وهو أمر لا تنبىء عنه أية مؤشرات ولو ضعيفة ،. إذ الواضح أن العكس هو الصحيح ، وأن المتهم بإشاعة مناخ الخروج على المشروعية والدستورية هو مجلس الشعب لامتناعه عن تنفيذ الأحكام القضائية . وعليه فإن هذا الطريق لن يكتب له النجاح .

ومن الجلى أن حل هذا الخلاف لن يتأتى إلا من خلال سلطة قانونية محايدة تماما بين مجلس الشعب والقضاء الإدارى ، فهو يحتاج إلى سلطة قانونية تتمحص الموقف بصدد قواعد الإختصاص بالفصل فى الطعون الإنتخابية لمجلس الشعب من وجهة نظر قانونية مجردة عن كافة الإعتبارات السياسية والحزبية ، كما يتعين أن تكون هذه السلطة محايدة بينهما فلا تكون لها مصلحة من تأييد أى من القضاء الإدارى أو مجلس الشعب ، وهذه الصفات أو الخصائص لا تتوافر سوى فى المحكمة الدستورية العليا ، فهل يمكن تحريك هذا الخلاف أو النزاع أمامها ؟

حرمة استراق السمع وتسجيل المحادثات
تعليق على حكم محكمة جنايات الجيزة
فى الجناية رقم ٣١٩٢ لسنة ١٩٨٩ - العجوزة

للمستشار
محمد محرم محمد على
رئيس محكمة الاستئناف

يحمى القانون الجنائى حقوق الإنسان سواء من خلال قانون العقوبات أو خلال قانون الإجراءات الجنائية ، وتنال الحرية الشخصية من بين هذه الحقوق اهتماما ملحوظا فى القانون الجنائى بتقرير جزاء على الاعتداء عليها .

وقد سمح التطور العلمى الحديث فى أجهزة التصنت بالاطلاع على أدق أسرار الحياة الخاصة للشخص عن طريق المراقبة واستراق السمع بطريقة خفية مما يعرض الحياة الخاصة للشخص للدمار . وأكثر ما يبدو استعمال هذه الوسائل خطورة إذا قامت بها السلطة العامة دون توفير الضمانات اللازمة لحرية الأفراد بما يكفل حماية الحياة الخاصة لهم بعيدا عن تدخل الغير .

وقد ذهب مؤتمر رجال القانون المنعقد فى استوكهولم فى مايو سنة ١٩٦٧ إلى أن الحق فى الحياة الخاصة يعنى فى جانب منه حق الفرد فى أن يعيش حياته بمنأى عن أفعال التجسس والتلصص والملاحظة والمراقبة . وبعبارة أخرى حق الفرد فى أن يكون بمأمن من التدخل فى محادثاته الشخصية والتليفونية ومراسلاته لمعرفة اسراره الخاصة .

فالأحاديث الشخصية ومنها المكالمات والأحاديث التليفونية تعتبر أسلوبا من أساليب الحياة الخاصة للأفراد لتبادل الأسرار وتناقل الأفكار الشخصية دون حرج أو خوف من استراق السمع وتصنت الغير عليها . ومن هنا فإن هذه المحادثات التليفونية تعتبر من

أسرار الحياة الخاصة التى تجب حمايتها ضد جميع وسائل التسمع والتصنت ، فلا يجوز - كمبدأ عام - التصنت على المكالمات التليفونية أو مراقبتها أو تسجيلها أو نقلها بأية وسيلة من الوسائل أو جهاز من الأجهزة أيا كان نوعه ، كما لايجوز المساس بالحق فى سريتها إلا فى الحدود التى ينص عليها القانون فلا تجوز مطاردة الأشخاص وملاحقاتهم لمعرفة أسرارهم بينما لاتكون هناك سوى شكوى أو ظنون لا ترقى إلى مرتبة الاتهام الجدى ولا تصل إلى درجة الدلائل الجدية (١) .

وقد جاء الإعلان العالمى لحقوق الإنسان الصادر فى سنة ١٩٤٨ م ونص فى المادة ١٢ منه على أن حماية الحياة الخاصة حق من حقوق الإنسان ، كما نصت الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الانسان والحريات الأساسية الموقعة سنة ١٩٥٠ ، وكذا الميثاق الدولى للحقوق المدنية والسياسية الصادر سنة ١٩٦٦ على نص مماثل لنص الإعلان العالمى .

وقد أقر الدستور المصرى الصادر سنة ١٩٧١ هذا الحق فى المادة ٤٥ منه وأكد بصفة خاصة على حرمة المراسلات والمحادثات التليفونية فنصت المادة المذكورة على أن" لحياة المواطنين الخاصة حرمة يحميها القانون ، وللمراسلات البريدية والبرقية والمحادثات التليفونية وغيرها من وسائل الاتصال حرمة ، وسريتها مكفولة ، ولا تجوز مصادرتها أو الإطلاع عليها أو رقابتها إلا بامر قضائى مسبب ولمدة محددة وفقا لأحكام القانون " .

وأكد القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ هذا الحق وحمايته من العدوان عليه ، وبمقتضى هذا القانون تم تعديل قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجنائية ، فنصت المادة ٣٠٩ مكرر عقوبات على معاقبة كل

(١) الدكتور أحمد فتحى سرور ، مراقبة المكالمات التليفونية ، المجلة الجنائية القومية العدد السادس سنة ١٩٦٣ صفحة ٢٤٧ ، وله أيضا مقال الحق فى الحياة الخاصة مجلة القانون والاقتصاد ، العدد ٥٤ صفحة ٧٢ وما بعدها

من اعتدى على حرمة الحياة الخاصة للمواطن بأن ارتكب - فى غير الأحوال المصرح بها قانونا أو بغير رضاء المجنى عليه - أفعالا منها استراق السمع أو تسجيل أو نقل عن طريق جهاز من الأجهزة أيا كان نوعه محادثات جرت فى مكان خاص أو عن طريق التليفون . كما نصت المادة ٩٥ من قانون الاجراءات الجنائيه على أن لقاضى التحقيق بمراقبة المحادثات السلكية إجراء تسجيلات لأحاديث جرت فى مكان خاص متى كان لذلك فائدة فى ظهور الحقيقة فى جناية أو جنحة ، وفى جميع الأحوال يجب أن تكون المراقبة أو التسجيل بناء على أمر مسبب ولمدة لاتزيد على ثلاثين يوما قابلة للتجديد لمدة أو مدد أخرى مماثلة ، كما نصت المادة ٢٠٦ اجراءات جنائية على أنه يجوز للنيابة العامة أن تراقب المحادثات السلكية واللاسلكية وأن تقوم بتسجيلات لمحادثات جرت فى مكان خاص متى كان لذلك فائدة فى ظهور الحقيقة فى جناية أو جنحة .. ويشترط لاتخاذ أى إجراء من الإجراءات السابقة الحصول مقدما على أمر مسبب بذلك من القاضى الجزئى ، وفى جميع الأحوال يجب أن يكون الأمر بالمراقبة لمدة لاتزيد على ثلاثين يوما ويجوز للقاضى الجزئى أن يجدد هذا الأمر مدة أو مددا أخرى مماثلة .

هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى يعد البطلان أهم جزاء مقرر لمخالفة أحكام القانون فى شأن مراقبة المحادثات التليفونية أو تسجيلها فتنص المادة ٣٣٦ إجراءات جنائية على أنه " إذا تقرر بطلان أى أجراء ، فإنه يتناول جميع الآثار التى تترتب عليه مباشرة .

وتبدو أهمية بطلان الإجراء المخالف فيما يتصل بالحياة الخاصة للإنسان فى الأحكام الخاصة بمراقبة المحادثات التليفونية (١) فالبطلان المتعلق بمخالفة أحكام مراقبة المحادثات التليفونية وتسجيلها هو بطلان نسبى متعلق بمصلحة الخصوم ومن ثم فلا يجوز

(١) وثائق مؤتمر الحق فى حرمة الحياة الخاصة ، " الذى نظمته كلية الحقوق - جامعة الأسكندرية خلال الفترة من ٤ إلى ٦ يوما سنة ١٩٨٧ " تقرير المستشار عدلى حسين

التمسك به إلا ممن تقررت القاعدة التي خولفت لمصلحته ، كما لا يجوز التمسك به لأول مرة أمام محكمة النقض .(١)

ونخلص مما تقدم إلى أن الحماية القانونية - جنائيا وإجرائيا - للمحادثات التليفونية تعد من أهم مظاهر حماية الحق في الحياة الخاصة للأفراد مع توازن بين هذا الحق وبين المصلحة العامة التي تقتضي في بعض الأحيان المساس به وذلك بمراقبة تلك المحادثات التليفونية وتسجيلها ولكن بشرط إحاطتها بالضمانات التي تكفل احترام هذا الحق ضد تغول السلطة العامة أو افتئاتها على حرمة تلك الحياة .

وفي ضوء هذه المفاهيم والمعايير لحرمة المحادثات التليفونية ، أتيح للقضاء المصري أن يطبق حكم الدستور وحكم قانون الإجراءات الجنائية بشأن حماية تلك المحادثات وذلك في الجناية رقم ٣١٩٢ لسنة ١٩٨٩ العجوزة (رقم ٣١٠٠ سنة ١٩٨٩ كلي الجيزة) والتي صدر الحكم فيها بجلسة ١٩٨٩/١١/١٩ .

وتجمل واقعات هذه الدعوى في أن معلومات وصلت إلى أحد ضباط الإدارة العامة لمكافحة المخدرات تتضمن أن المتهم الأول يتجر في المواد المخدرة ، فأراد أن يتثبت من هذه المعلومات ، إلا أن الوسائل العادية لم تسعفه للتأكد من جديتها فلجأ إلى استكمالها عن طريق التليفون المركب في شقة المتهم المذكور ، فراقبه وسمع المحادثات التليفونية الصادرة منه والواردة إليه حتى وصل إلى الحد الذي اعتقد فيه بكفاية التحريات ، فحرر محضرا ضمنه إن معلوماته وتحرياته أكدت له حيازة المتهم الأول لكمية من المخدرات في مسكنه ومكتبه وإنه يروجها مستخدما في ذلك تليفونه الخاص ، وعرض وكيل النيابة هذا المحضر على القاضي الجزئي الذي اذن بالمراقبة والتسجيل لمدة شهر ، وندب محرر المحضر لتنفيذ المراقبة والتسجيل ، وظل الضابط يتسمع المحادثات التي كانت تسجل

---

(١) وثائق المؤتمر سالف الذكر تقرير المستشار مراد رشدي .

الكترونيا إلى أن حرر محضرا أخر ضمنه إن التحريات السرية والمراقبة الشخصية أسفرت عن أن المتهم الأول يحوز كمية من المخدرات فى مسكنه ومكتبه وطلب الإذن بتفتيشه وتفتيش أخرين ذكرهم بالمحضر بمقولة أنهم من عملائه المترددين عليه ، ولم يذكر الضابط فى هذا المحضر سبق صدور إذن بمراقبة المحادثات التليفونية أو ما أسفرت عنه تلك المراقبة والشرائط التى تم تسجيلها ، فاصدر وكيل النيابة إذنا له بتفتيش المتهم وقد أسفر التفتيش عن ضبط مخدرة .

دفع محامى المتهم الأول ببطلان مراقبة المحادثات التليفونية لإجرائها قبل الحصول على أمر مسبب من القاضى ، وبالتالى ببطلان كافة الاجراءات التى أستندت إليها وترتبت عليها .

وقد أخذت محكمة الجنايات - بحق - بهذا الدفع وقضت - ببراءة جميع المتهمين فى هذه الجناية على سند من القول " إن مراقبة تليفون المتهم الأول قد وقعت قبل صدور إذن القاضى الجزئى بالمراقبة ، ولازم ذلك إن محضر التحريات الذى قدمه الضابط لوكيل النيابة والذى عرض بعد ذلك على القاضى الجزئى لاستصدار الإذن بالمراقبة التليفونية ، كان مبنيا على المراقبة التليفونية غير المشروعة التى قارفها الضابط ، وإنه متى كانت التحريات قد نيت كلها أو جلها على استراق السمع غير المشروع ، فإنها تكون تحريات باطلة لا تسوغ اتخاذ إجراء خطير من اجراءات التحقيق كالمراقبة التليفونية ، ويكون إذن القاضى الجزئى قد صدر باطلا لبطلان التحريات التى بنى عليها ، لأن المراقبة التليفونية إجراء من إجراءات التحقيق بقصد التنقيب عن دليل عبر المراقبة لاسناد التهمة إلى المتهم فى جريمة وقعت بالفعل قبل صدور الأذن بالمراقبة ، ولم تشرع المراقبة التليفونية - وفيها مساس بحياة الموصر الخاص - لكى تستخدم وسيلة تحر عن الجرائم ، وقد رفع الدستور حرمة المحادثات التليفونية إلى مرتبة الحقوق الدستورية التى لايجوز المساس بحرمتها وسريتها إلا بأمر قضائى مسبب .

واستطـرد الحكم إلى القول " بأنـه متى بطل إذن القاضـى الجزئـى بمراقبـة التليفـون الخاص بالمتهـم الأول وتسجيـل المحادثات التليفونيـــة التـى تتـم عبـره ، فإن الدليـل المستمـد من التسجيـلات يكون باطلا لا يصـح الاستنـــاد إليـه ويتعيـن استبعـــاده " .

أما عن إذن التفتيـــش الصـادر بتفتيـــش شخصـى ومكتب ومسكن المتهـم الأول وغيـره ممن يتواجـد بمسكنـه ، فقـد صدر هذا الإذن مستنـدا هو الآخر إلى محضر التحريـات الذى حرره الضابـط ، تلك التحريـات التـى استنـدت بدورها إلى المراقبـة التليفونيـــة الباطلـة وبالتالـــى يكون هو الآخر باطلا .

وخلص الحكم من ذلك إلى أن تفتيـش مسكن المتهم الأول قد وقـع باطلا وكذلـك تفتيـش المتهـم الثانـى ، ويبطـل كذلك ما ارتبـط بهذا الإجراء الباطـل من تخلـى المتهمـة الثالثـة عن قطعة المخدر المضبـوط .

ومما لا شك فيـه أن هذا الحكم يعد فريـدا بيـن الأحكـام التـى عرضت لمراقبـة المحادثات التليفونيـــة وتسجيلهـا ، وطبق فـى شأنهـا حكم الدستـور وحكم قانون الاجراءات الجنائيـة تطبيقـا سليمـا يتفـق مع صحيـح القانون والواقـع فـى الدعوى وإن لـم يكن قد أورد النصوص الخاصـة فـى هذا الشأن .

ولئـن دل هذا الحكم على شـىء ، فإنمـا يدل على أن القضـاء المصرى هو الحارس الأميـن على حريات الإنسـان وحقوقـه التـى كفلهـا الدستـور وفصلتهـا المواثيـق الدوليـة .

بسم الله الرحمن الرحيم

الشرط الجزائى فى التقنين المدنى المصرى والقانون الفرنسى الحديث

دكتور/ نبيل ابراهيم سعد
استاذ القانون المدنى المساعد بكلية الحقوق
جامعة الإسكندرية

تقديم وتمهيد :

إذا كان الأصل هو تقدير القاضى للتعويض إلا أنه يجوز للمتعاقدين أن يحددا مقدما قيمة التعويض بالنص عليها فى العقد أو فى اتفاق لاحق . هذا المبدأ لا خلاف عليه فى كل من القانون المدنى المصرى والقانون المدنى الفرنسى . لكن الخلاف حول ما إذا كان القاضى يستطيع أن يعدل من الشرط الجزائى ؟ وفى أى حدود ؟

قد انتهج المشرع المصرى فى التقنين المدنى سياسة عامة مرنة ضمنها المادة ١/١٤٧ مدنى بنصها على أن العقد شريعة المتعاقدين فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا بإتفاق الطرفين ، أو للأسباب التى يقررها القانون " . وعلى ضوء ذلك قد أعطى التقنين المدنى للقاضى سلطة تعديل العقد فى حالات خاصة . من ذلك نظرية الظروف الطارئة (م ٢/١٤٧ مدنى) وتعديل الشروط التعسفية فى

عقود الاذعان (م ١٤٩ مدنى) ، وتعديل الشرط الجزائى فى بعض الحالات (م ٢/٢٢٤ ، ٢٢٥ مدنى) ، وتعديل أجر الوكيل (م ٢/٧٠٩ مدنى) ، وغير ذلك من حالات متفرقة فى ثنايا التقنين المدنى المصرى .

وعلى العكس من ذلك تماما قد انتهج المشرع الفرنسى سياسة عامة جامدة وفاء منه للتقاليد الموروثة بصدد مبدأ سلطان الإرادة (م ١١٣٤ مدنى فرنسى) وعلى ذلك فلم يسمح المشرع الفرنسى للقاضى إلى الآن بتعديل العقد طبقا لنظرية الظروف الطارئة بالرغم من إجماع الفقه على جواز ذلك . كما لم ينص على نظرية عامة فى الإستغلال . وكذلك قد ظل وفيا أيضا لمبدأ سلطان الإرادة بصدد تعديل الشروط التعسفية فى عقود الاذعان ولم يسمح بذلك إلا فى حالات خاصة وبنصوص خاصة . وإلى عهد قريب (عام ١٩٧٥) لم يكن يسمح للقاضى بتعديل الشرط الجزائى . بل أن المادة ١٢٣١ مدنى فرنسى والتى تجيز للقاضى إنقاص الشرط الجزائى فى حالة التنفيذ الجزئى قد اعتبرها القضاء أنها غير متعلقة بالنظام العام .

وقد إستمر الحال على هذا المنوال إلى أن صدر قانون ٩ يوليو ١٩٧٥ ليسمح للقاضى فى حالات خاصة وبشروط معينة تعديل الشرط الجزائى . وقد جاء تدخل المشرع على إثر محاولات عديدة من

جانب الفقه والقضاء لوضع حد للعسف الشديد الذى إنتشر فى كثير من العقود . كما أن ذلك التدخل كان إستجابة للرغبة فى تنسيق أحكام التقنين المدنى الفرنسى مع أحكام التقنيات المدنية للدول الأوروبية المجاورة . هذا ما يجرنا إلى الحديث عن أحكام هذا التعديل

خطة الدراسة :

إن دراسة أحكام الشرط الجزائى فى كل من التقنين المدنى المصرى والقانون الفرنسى الحديث تقتضى منا أن نعرض أولا : للتعريف بالشرط الجزائى ، وثانيا : التكييف القانونى ، وثالثا : الآثار - وسلطة القاضى ازاءه - ولنر ذلك الشئ من التفصيل .

المطلب الأول
التعريف بالشرط الجزائى

وفى هذا الصدد نعرض لماهية الشرط الجزائى والغرض منه ، ثم نقوم بعد ذلك بالتمييز بينه وبين ما يشتبه به من أنظمة .

أولا : ماهية الشرط الجزائى والغرض منه

١ - تعريف الشرط الجزائى :

إذا كان الأصل ، أن القاضى هو الذى يقوم بتقدير التعويض على النحو السابق بيانه ، إلا أنه ليس ثمة ما يمنع من اتفاق الطرفين مقدما على مقدار التعويض المستحق للدائن فى حالة عدم تنفيذ المدين لإ لتزامه أو التأخر فيه .

فالشرط الجزائى اتفاق يقدر فيه الطرفان مقدما مقدار التعويض الذى يستحقه الدائن إذا لم ينفذ المدين إلتزامه أو إذا تأخر فى تنفيذه (١) . وسمى بالشرط الجزائى لأنه يوضع عادة كشرط ضمن شروط العقد الأصلى الذى يستحق التعويض على أساسه . لكن قد لا

(١) A. Weill, F. Terré, Droit civil, les obligations., 4 e éd. Dalloz. 1986.
Ph. Malaurie, L. Aynès, Droit civil, les obligations, éd cujas 1985.

J. Carbonnier, Droit civil, les obligations t.4, P.U.F, 1979.

يدرج الشرط الجزائى فى صلب العقد الأصلى بل يتضمنه اتفاق لاحق (م ٢٢٣ مدنى) . فى هذه الحالة ينبغى أن يكون هذا الإتفاق سابقا على واقعة اخلال المدين بإلتزامه ، أى سابقا على عدم تنفيذ المدين لإلتزامه أو التأخر فيه ، لأنه إذا كان لاحقا لها فإنه يعتبر صلحا لا شرطا جزائيا ، وتسرى عليه القواعد التى تضمنتها المواد ٥٤٩ - ٥٥٧ مدنى فى الفصل الخاص بعقد الصلح (١) . كما أنه ليس هناك ما يمنع من الإلتجاء إلى الشرط الجزائى فى تقدير التعويض المستحق عن الإخلال بإلتزام غير عقدى ، فمثلا إذا كان الإخلال بالعقد مكونا لجريمة كجريمة خيانة الأمانة ، واتفق المتعاقدان سلفا على التعويض الذى يستحق فى هذه الحالة فإن هذا الإتفاق ينصرف إلى تعويض عن مسئولية تقصيرية ، وكذلك الإتفاق على تعويض يستحقه الدائن فى حالة فسخ العقد ، أو الرجوع فى وعد كالوعد بالزواج فإن ذلك يعتبر تعويضا عن الإخلال بإلتزام غير عقدى (٢) .

وكما هو الواضح فإن الشرط الجزائى قد يكون شرطا جزائيا عن عدم التنفيذ وذلك إذا اتفق الطرفان مقدما على مقدار التعويض الذى يستحقه الدائن إذا لم يقم المدين بتنفيذ التزامه ، وقد يكون شرطا

(١) أنظر مجموعة الأعمال التحضيرية ، جـ ٢ ، ص ٥٧٥ ، وتشير المذكورة الايضاحية أيضا إلى التفرقة بين الشرط الجزائى والتحديد .

(٢) أنظر فى ذلك وفى أمثلة أخرى السنهورى . الوسيط ، جـ ٢ فقرة ٤٧٧ ص ٨٥١ هامش٢ ، وانظر أيضا : أنور سلطان . الموجز فى النظرية العامة للإلتزام ، الجزء الثانى ، أحكام الالتزام ، منشاة المعارف ١٩٦٤ - ١٩٦٥

جزائيا عن التأخير ، وذلك إذا اتفق الطرفان على مقدار التعويض الذى يستحقه الدائن إذا تأخر المدين فى التنفيذ . ومن أمثلة الأول ، ما تحدده السكة الحديد وشركات النقل من مبلغ معين تدفعه المصلحة أو الشركة إذا ما فقد طرد أو تلف (١) ، ومن أمثلة الثانى ، ما ينص عليه فى عقود المقاولات من الزام المقاول بدفع مبلغ معين عن كل فترة زمنية معينة يتأخر فيها عن اتمام العمل الذى تعهد به . ومثل هذا فى عقد التوريد . ومن هذا القبيل فى الإلتزام بدفع مبلغ من النقود ، الإتفاق على فائدة يلزم بها المدين إذا تأخر فى الوفاء ، هذه الفوائد الإتفاقية تخضع لأحكام خاصة . ولا تقتصر أمثلة الشرط الجزائى على بعض العقود دون بعض بل كثيرا ما نجده فى العقود الجارية كالبيع والإيجار (٢) .

وإذا كان الغالب أن يكون الشرط الجزائى مبلغا من النقود إلا أنه ليس هناك ما يمنع من ان يكون شيئا أو عملا أو امتناعا أو تقصير ميعاد فى استعمال الحق أو تشديد فى شروط استعماله أو غير ذلك . مثل ذلك اشتراط حلول جميع أقساط الدين إذا تأخر المدين فى دفع

---

(١) يجب التمييز فى هذا الصدد بين الشرط الجزائى كتقديو جزافى للتعويض ليس للقاضى سلطة حياله إلا فى الأحوال والشروط المنصوص عليها كما سنرى ، وبين الشرط الذى يضع حد أقصى للمسئولية وهو فى الغالب فى عقود النقل وينحصر أثره فى عدم جواز الحكم بازيد من المبلغ المحدد ولو زاد الضرر عنه . أما إذا قل الضرر تولى القاضى تقسيو التعويض على أساس مقدار الضرر الفعلى . انظر السنهورى ، الوسيط ، جـ ٢ ، فقرة ٤٩١ ص ٨٠٧ .

(٢) اسماعيل غانم ، النظرية العامة للإلتزام ، الجزء الثانى ، أحكام الإلتزام ، فقرة ٤٨ ، ص ١١٨ .

قسط منها ، أو إذا اتفق المؤجر والمستأجر على أن يسلم المستأجر الأرض بعد انتهاء الإيجار خالية من الزراعة وشرط فى العقد أن الزراعة التى تكون قائمة عند انتهاء الإيجار تصبح ملكا للمؤجر تعويضا له عن الإخلال بهذا الإتفاق . وفى هذه الحالات لم يكن الشرط الجزائى مقدرا بمبلغ معين من النقود ، وإنما كان التعويض محددا بغير النقود .

٢ - *الغرض من الشرط الجزائى :*

الأصل فى الشرط الجزائى هو أن يكون تقديرا مقدما للتعويض يقوم به الطرفان بقصد تجنب تحكم القضاء وتدخل أهل الخبرة فى تقدير التعويض الذى يستحقه الدائن إذا أخل المدين بإلتزامه ، ومع ذلك هذا الغرض الذى يسعى إليه المتعاقدان لن يكون أمرا مؤكدا حيث أنه سيكون دائما لأحد الطرفين مصلحة فى المنازعة فى مقدار التعويض المتفق عليه .

وبالرغم من ذلك فإنه قد يستعمله المتعاقدان فى أغراض أخرى . فقد يقصد به التعديل من أحكام المسئولية بالإعفاء أو التخفيف منها إذا كان المبلغ المتفق عليه يقل كثيرا عن الضرر المتوقع حصوله أو بالتشديد فيها إذا كان هذا المبلغ مبالغا فيه . وفى هذه الحالة الأخيرة يكون غالبا للشرط الجزائى طابعا تهديديا .

وقد يكون الغرض من الشرط الجزائى تأكيد التزام المتعهد عن الغير ، بتحديد مبلغ التعويض الذى يكون مسئولا عنه إذا لم يقم بحمل الغير على التعهد . كعاقد يوضع الشرط الجزائى فى الإشتراط لمصلحة الغير لتقدير التعويض المستحق للمشترط فى حالة إخلال المتعهد بإلتزامه نحو المنتفع ، فيمثل الشرط الجزائى فى هذه الحالة المصلحة المادية للمشترط فى اشتراطه لمصلحة الغير (١) .

ثانيا : التمييز بين الشرط الجزائى وغيره من الأنظمة :

وحيث أن الشرط الجزائى يتضمن تقدير اتفاقيا للتعويض عن عدم التنفيذ أو التأخر فيه . فإنه قد يشتبه بأنظمة قانونية أخرى كالعربون أو التهديد المالى ، لذلك يجب التمييز بينه وبين هذه الأنظمة .

١ - تمييز الشرط الجزائى عن العربون :

وجه الإلتباس بين العربون والشرط الجزائى يتأتى فى حالة ما إذا كانت دلالة العربون هى جواز العدول عن العقد بعد ابرامه ، حيث أنه قد يحمل العربون على أنه شرط جزائى لتقدير التعويض فى حالة

(١) انظر السنهورى ، الوسيط ، جـ ٢ ، فقرة ٤٧٧ هامش ١ ص ٨٥٢ ، ٨٥٣

العدول عن العقد . لكن هناك فروق أساسية بينهما ترجع إلى اختلاف الطبيعة القانونية لكل منهما .

فمن حيث الطبيعة القانونية نجد أن الشرط الجزائى تقدير اتفاقى للتعويض فى حالة عدم التنفيذ أو التأخر فيه . بينما نجد أن العربون مقابل لحق العدول عن العقد . هذا الإختلاف فى الطبيعة يكشف عن اختلاف كل منهما عن الآخر من ناحيتين :

١ - من حيث مناط استحقاق كل منهما . فحيث أن العربون هو مقابل الحق فى العدول ، فإنه مناط استحقاقه هو مجرد العدول دون النظر فيما إذا ترتب على هذا العدول ضرر أم لا ، وعلى ذلك إذا عدل عن دفع العربون فقده ، وإذا عدل من قبضه رد مثله ولو لم يترتب على هذا العدول أى ضرر . بينما مناط استحقاق الشرط الجزائى هو وقوع الضرر للدائن من جراء عدم التنفيذ أو التأخر فيه ، فإنه لم يكن هناك ضرر فلا يستحق الدائن شيئا .

٢ - من حيث سلطة القاضى ازاء كل منهما . وهذا الوجه من أوجه الإختلاف مرتبط ارتباطا وثيقا بالوجه السابق . فحيث أن مناط استحقاق العربون هو مجرد العدول دون النظر لما يترتب عليه ضرر من عدمه ، لذلك ليس للقاضى أى سلطة حيال استحقاق العربون أو مقداره . بينما نجد أن مناط استحقاق الشرط الجزائى هو وقوع ضرر للدائن ، ولذلك نجد أن للقاضى سلطة فى التحقق من توافر شروط استحقاق

التعويض الإتفاقي من عدمه ، ثم له رقابة على مدى تناسب الشرط الجزائي مع الضرر الذى أصاب الدائن من جراء عدم تنفيذ الإلتزام أو التأخر فيه ،على النحو الذى سوف نراه .

ويترتب على الشرط الجزائي هو تقدير اتفاقي للتعويض أنه لا يعتبر التزاما تخييريا ولا التزاما بدليا ، فلا يستطيع الدائن أن يختار بين الإلتزام الأصلي والشرط الجزائي فيطلب تنفيذ أيهما بل هو لا يستطيع أن يطلب ألا تنفيذ الإلتزام الأصلي ما دام هذا ممكنا ، كما أن المدين لا يملك أيضا هذا الخيار . ومن ناحية أخرى لا يملك المدين أن يعدل عن تنفيذ الإلتزام الأصلي إذا كان ممكنا إلى تنفيذ الشرط الجزائي كبديل عن الإلتزام الأصلي . على العكس من ذلك يمكن تكييف العربون بأنه البدل في التزام بدلي . ففي العقد المشترط فيه عربون يقع على عاتق كل من المتعاقدين التزام أصلي محله شئ واحد ، لكن يكون لأى منهما ان شاء أن يعدل عن هذا المحل الأصلي إلى محل بدلي وهو دفع مبلغ العُربون في غير مقابل .

وينبغي الرجوع إلى نية المتعاقدين لمعرفة ما إذا كانا قد أرادا بالعربون قيمة جزافية لا يجوز الانتقاص منها ، أو تقدير تعويض انفاقي يجوز انتقاصه ، لا سيما إذ كان الجزاء المشروط فادحا (١)

(١) مجموعة الأعمال التحضيرية جـ ٢ ص ٢٦٤

٢ - تمييز الشرط الجزائى عن التهديد المالى :

أن المنطقة التى قد يتشابه فيها الشرط الجزائى بالتهديد المالى ، هى عندما يتفق المتعاقدان مقدما على مبلغ كبير يزيد كثيرا على الضرر الذى يتوقعانه ، ويتم تحديد هذا المبلغ بشكل تصاعدى بحيث يدفع عن كل يوم يتأخر فيه المدين عن تنفيذ التزامه . فى هذه الحالة يكون للشرط الجزائى طابع تهديدى أكثر من كونه تعويضا عن الضرر . ومما يزيد هذا التشابه أنه فى هذه الحالة يخفض القاضى هذا المبلغ المقدر وذلك عندما يرى أن تقدير الطرفين كان مبالغا فيه إلى درجة كبيرة كما سنرى .

فى هذه الحالة ، لم يبق من مميز بين الشرط الجزائى والغرامة التهديدية إلا المصدر ووقت التقدير . فالغرامة التهديدية مصدرها حكم القاضى ، ووقت تقديرها يكون امتناع المدين عن القيام بتنفيذ التزامه بنفسه واصراره على عدم التنفيذ . بينما الشرط الجزائى مصدره الإتفاق المسبق بين الطرفين ويكون هذا الإتفاق قبل وقوع المخالفة ، أى قبل عدم التنفيذ أو التأخر فيه .

فى غير ذلك من الحالات فإن طبيعة الغرامة التهديدية وخصائصها كفيلة بتمييزها عن الشرط الجزائى فعلاوة على أن الغرامة التهديدية يحكم بها القاضى أما الشرط الجزائى فيتفق عليه

الطرفان . فإن الغرامة التهديدية تحكميه لا تقاس بمقياس الضرر . فلا مقياس لها إلا المقدار الذى يرى القاضى أنه منتج فى تحقيق الغاية منها وهى حمل المدين على التنفيذ العينى . فلا يشترط فيها أن تكون مقاربة للضرر ، بل لا يشترط وجود الضرر أصلا . ويجوز للقاضى أن يزيد فيها كلما رأى داعيا للزيادة . أما الشرط الجزائى فالأصل فيه أن يقاس بمقياس الضرر.كذلك نجد أن الغرامة التهديدية وسيلة غير مباشرة للتنفيذ العينى ، أما الشرط الجزائى فهو تنفيذ بمقابل . كما أن الغرامة التهديدية حكم وقتى تهديدى ، وغالبا ما تخفض الغرامة التهديدية فى هذه الحالة . أما الشرط الجزائى فهو اتفاق نهائى قابل للتنفيذ على حاله . وإذا جاز تخفيضه للمبالغة فى التقدير ، فالأصل فيه عدم التخفيض . هذه الطبيعة لكل منهما انعكست على كيفية تقديرهما فنجد أن الغرامة التهديدية تقدر عن كل وحدة من الزمن أو عن كل مرة يخل فيها المدين بإلتزامه . أما الشرط الجزائى فيقدر غالبا بمبلغ جزافى وخاصة إذا كان تعويضا عن عدم التنفيذ . أما إذا كان تعويضا عن تأخر المدين فى تنفيذ التزامه فإنه يقدر على النحو الذى يقدر به الغرامة التهديدية كما سبق أن رأينا .

المطلب الثانى
التكييف القانونى للشرط الجزائى

فى هذا الصدد نتعرض للتكييف القانونى للشرط الجزائى ، ثم بعد ذلك نبحث النتائج القانونية التى تترتب على هذا التكييف .

أولا : الشرط الجزائى : تقدير اتفاقى للتعويض

وقد أفصحت المذكرة الإيضاحية عن هذا التكييف بقولها أنه " ليس الشرط الجزائى فى جوهره إلا مجرد تقدير اتفاقى للتعويض الواجب أداؤه فلا يعتبر بذاته مصدرا لوجوب هذا التعويض ، بل لوجوب مصدر آخر قد يكون التعاقد فى بعض الصور ، وقد يكون العمل غير المشروع فى صور أخرى . فلابد لإستحقاق الجزاء المشروط اذن من اجتماع الشروط الواجب توافرها للحكم بالتعويض ، وهى الخطأ والضرر والأعذار " (١) .

وكما هو واضح فإن الشرط الجزائى ليس هو السبب فى استحقاق التعويض ، وإنما نشأ التعويض من مصدر آخر ، يكون فى الغالب عقدا ، ويكون سبب استحقاق التعويض هو عدم تنفيذ المدين لإلتزامه أو تأخره فى هذا التنفيذ . والشرط الجزائى ليس إلا تقدير مسبقا من جانب المتعاقدين لمبلغ التعويض المستحق فى الحالتين ، عدم التنفيذ أو التأخير فيه .

(١) مجموعة الأعمال التحضيرية ، جـ ٢ ، ص ٥٧٣ .

ثانيـا : النتائـج المترتبـة على هذا التكييـف

وهذه النتائـج تترتـب على تكييف الشرط الجزائى بأنـه تقديـر اتفاقـى للتعويـض وذلك بحسب تصويـر المشرع فـى النصـوص المنظمة لـه . وهذه النتائـج تبـرز طبيعـة الشرط الجزائى ودوره وشـروط استحقاقـه على النحو التالـى :

١ - الإلتـزام بـالأداء المحدد فـى الشـرط الجزائى التـزام تابـع للإلتـزام الأصلـى :

فالشـرط الجزائى لا يوجد مستقلا بنفسـه بل يوجد دائما تابعـا لإلتـزام أصلى ، أيا كان مصدر هذا الإلتـزام ، وأيا كان محله (١) . فالشـرط الجزائى لا ينشئ التزامـا جديدا مستقلا عـن الإلتـزام الأصلـى إنما هو اتفـاق على جزاء الإخلال بهذا الإلتـزام (٢) ويترتـب على صفـة التبعيـة هذه عدة نتائـج :

أ - أن الإلتـزام بالشـرط الجزائى يتبـع الإلتـزام الأصلـى فـى صحتـه ووجوده وانقضائـه . وعلى ذلك فـإذا بطل الإلتـزام الأصلـى بطل الشرط الجزائى ، ولكن العكس غير صحيح فبطـلان الشرط الجزائى لا

---

(١) قارن أنور سلطان ، المرجع السابـق ، فقـرة ١٩٧ ص ١٦٩ ، عبد المنعم البـدراوى ، النظريـة العامة للإلتزامـات ، فـى القانـون المدنى المصـرى ، الجزء الثانـى ،أحكام الإلتـزام مكتبـة سيد عبد الله وهبه ، ١٩٧٣ فقـرة ٣ ،ص ١١ .

(٢) اسماعيل غانم ، المرجع السابـق ، فقـرة ٤٩ ص ١٦٩ .

يستتبع بطلان الإلتزام الأصلى (انظر المادة ١٢٢٧ مدنى فرنسى) كما أنه إذا انقضى الإلتزام الأصلى بأى سبب من أسباب الإنقضاء ينقض الشرط الجزائى معه بالتبعية . فإذا تم الوفاء بالإلتزام الأصلى ، أو إذا إنقضى الإلتزام الأصلى لإستحالة تنفيذه بقوة قاهرة ، إنقضى معه بالتبعية الإلتزام بالشرط الجزائى .

ب- انحلال العقد المتضمن شرطا جزائيا بالفسخ يؤدى إلى زوال الإلتزام الأصلى ويزول معه بالتعبية الإلتزام بالشرط الجزائى ، حتى ولو لم يكن الشرط الجزائى قد أدرج فى العقد الأصلى بل تضمنه اتفاق لاحق . والصورة العملية لهذه الحالة ، أن المدين يخل بإلتزامه ولم يطالب الدائن بالتنفيذ بمقابل ، أى بقيمة الشرط الجزائى ، وإنما فضل المطالبة بالفسخ (١) ولذلك إذا طالب الدائن بالتعويض ، فى هذه الحالة ، وجب الرجوع إلى تقدير القاضى، لا إلى الشرط الجزائى ، ما لم يكن الشرط الجزائى قد حدد مبلغ التعويض المستحق لحالة الفسخ بالذات ، فى هذه الحالة يتعين الحكم به .

جـ - أن جميع الأوصاف التى تلحق الإلتزام الأصلى تلحق بالتبعية الإلتزام بالشرط الجزائى ، ويصير هذا الإلتزام موصوفا بوصف الإلتزام الأصلى ، بأن يصبح مضافا إلى أجل أو معلقا على شرط شأنه فى ذلك شأن الإلتزام الأصلى .

---

(١) A. Weill, F. Terré, op.cit, no. 459. p. 475.

وهذا التكييف يترتب عليه عدة نتائج هامة . هذه النتائج تكشف عن طبيعة الشرط الجزائى والغاية منه ومتى يصبح مستحقا . وهذا هو موضوع الفقرة التالية .

٢ - الإلتزام بالشرط الجزائى يعد طريقا احتياطيا :

وهذا راجع إلى أن الشرط الجزائى ليس إلا تقديرا اتفاقيا للتعويض المستحق فى حالة عدم التنفيذ أو التاخر فيه ، بالتالى تنطبق عليه القاعدة العامة فى التنفيذ بمقابل من حيث كونه طريقا احتياطيا . ويبقى التنفيذ العينى هو الأصل . وبناء على ذلك ، إذا عرض المدين التنفيذ العينى فلا يجوز للدائن أن يطالب بالتعويض المقدر ، الشرط الجزائى ، عن عدم التنفيذ . كما أن الدائن لا يكون ملزما بقبول التعويض إلا فى الأحوال التى يتخلف فيها شرط من شروط التنفيذ العينى للإلتزام الأ صلى .

ومعا تجدر الإشارة إليه أيضا أن الإتفاق على شرط جزائى عن عدم التنفيذ لا يحول دون إلتجاء الدائن إلى الوسائل القانونية المقررة لإدراك التنفيذ العينى مباشرة ، كالتنفيذ على نفقة المدين ، أو إلى الوسائل غير المباشرة للتنفيذ العينى كالغرامة التهديدية ، وذلك إذا ما توافرت الشروط اللازمة فى مثل هذه الحالات (١).

(١) A. Weill, F. Terré, op.cit, no. 459, p. 479.

وانظر فى نفس المعنى : اسماعيل غانم ، المرجع السابق ، فقرة ٤٩٠ ص ١٢٠ ، ١٢١ .

كما أنه لا يترتب على وجود الشرط الجزائى أن يصبح التزام المدين تخييريا أو بدليا . فهو ليس التزاما تخييريا ، لأن الدائن لا يستطيع أن يختار بين الإلتزام الأصلى والشرط الجزائى فيطلب تنفيذ أيهما ، بل هو لا يستطيع أن يطلب الا تنفيذ الإلتزام الأصلى ما دام هذا ممكنا . ولأن المدين هو أيضا لا يملك هذا الخيار ، بل هو لا يستطيع إلا أن يعرض تنفيذ الإلتزام الأصلى ما أمكنه ذلك . وهو ليس التزاما بدليا ، لأن المدين لا يملك أن يعدل عن تنفيذ الإلتزام الأصلى إذا كان ممكنا إلى تنفيذ الشرط الجزائى كبديل عن الإلتزام الإصلى (١) .

٣ - شروط استحقاق الشرط الجزائى هى نفس شروط استحقاق التعويض :

إذا كان الشرط الجزائى تقديرا اتفاقيا للتعويض عن عدم التنفيذ أو التأخر فيه ، فإنه ينبغى لإستحقاقه توافر شروط استحقاق التعويض . وقد أشارت إلى ذلك المادة ٢٢٣ ، فأحالت إلى المواد ٢١٥ - ٢٢٠ وهى النصوص التى تحدد هذه الشروط . ويترتب على ذلك أن شروط استحقاق الشرط الجزائى هو وجود خطأ من المدين ، وضرر يصيب الدائن ، وعلاقة سببية ما بين الخطأ والضرر ، علاوة على اعذار المدين فى حالة ما إذا كان الشرط الجزائى مقررا لمواجهة

(١) انظر السنهورى ، الوسيط ، جـ ٢ فقرة ٤٨٧ ص ٨٦١ .

تأخر المدين فى تنفيذ التزامه ، ما لم يكن هناك حالة من حالات اعفاء الدائن من هذا الاعذار .

وعلى ذلك إذا أصبح تنفيذ الإلتزام مستحيلا بسبب أجنبى لا يد للمدين فيه ، فإنه لا تجوز مطالبته بالشرط الجزائى (١) . كما أن انتفاء الضرر أو انتفاء السببية بين الخطأ والضرر ، يستتبع سقوط الشرط الجزائى . فالإتفاق على شرط جزائى ليس من شأنه أن يعدل من شروط استحقاق التعويض .

وبالرغم من ذلك فإن الإتفاق على شرط جزائى لا يخلو من فائدة فى مجال الإثبات بالنسبة لركنى الضرروالسببية - فمن المعلوم أن القاعدة العامة فى مجال الإثبات أنه على الدائن عبء اثبات الضرر الذى أصابه من جراء عدم التنفيذ أو التأخير فيه . لكن إذا اتفق مقدما على تقدير التعويض فيكفى أن يتبين خطأ المدين فيفترض أن الدائن قد أصابه ضرر بسببه ، وينتقل عبء الإثبات إلى المدين إذ يتعين عليه للتخلص من الشرط الجزائى أن يثبت أن الدائن لم يلحقه ضرر أو يثبت انتفاء رابطة السببية بينه وبين الخطأ . وهذا ما نصت عليه المادة ١/٢٢٤ " لا يكون التعويض الإتفاقى مستحقا إذا أثبت المدين أن الدائن لم يلحقه أى ضرر " .

(١) إلا إذا اتفق على أن يكون الشرط الجزائى مستحقا ولو استحال التنفيذ لقوة قاهرة ، إذ يجوز الإتفاق على أن يتحمل المدين الحادث المفاجئ والقوة القاهرة (م ٢١٧ مدنى مصرى) .

وفى فرنسا قد عدلت المادة ١١٥٢ مدنى فرنسى وذلك بإضافة فقرة جديدة لها بمقتضى قانون ٩ يوليو ١٩٧٥ تسمح للقاضى ولو من تلقاء نفسه (وذلك بعد تعديلها بقانون ١١ أكتوبر ١٩٨٥) بتخفيض أو زيادة الجزاء المتفق عليه إذا كان مبالغا فيه إلى درجة كبيرة أو كان زهيدا وكل اتفاق مخالف يعتبر كأن لم يكن " (١) .

ومع ذلك ما زال الفقه يذهب إلى أن الدائن غير ملزم بإثبات أن عدم التنفيذ قد سبب له ضررا ، حيث أن هذا الضرر قد تم افتراضه وتقديره سلفا فى العقد (٢) ، بل أن الدائن يستحق التعويض الإتفاقى لمجرد عدم تنفيذ المدين لإلتزامه ولو لم يلحقه أى ضرر (٣) .

---

(١) A. Weill, F. Terré, op.cit, no. 459 p. 497.
(٢) A. Weill, F. Terré, op.cit, no. 462, p. 483.
(٣) Ph. Malaurie, L. Aynès, op.cit, no. 514 p. 365.

المطلب الثالث
آثار الشرط الجزائى

لا يستحق التعويض الإتفاقى إلا إذا توافرت شروط استحقاق التعويض السابق بيانها . وعلى ذلك إذا ثبت طبقا للقواعد العامة ، أن هناك عدم تنفيذ للإلتزام أو تأخر من جانب المدين فإنه يفترض أنه قد أصاب الدائن ضررا من جراء ذلك واستحق مبلغ التعويض المتفق عليه ، ما لم يثبت المدين أن الدائن لم يلحقه أى ضرر . ومن أجل ذلك لا يجتمع الشرط الجزائى من عدم التنفيذ مع التنفيذ العينى ، ولكن يمكن أن يجتمع مع التنفيذ العينى الشرط الجزائى عن التأخير فى التنفيذ .

وعلى ذلك يجب أن نعرض لآثار الشرط الجزائى بين الإتفاق والتعويض ، ثم لسلطة القاضى ازاء الشرط الجزائى ، وأخيرا لتعلق هذه الأحكام بالنظام العام

أولا : آثار الشرط الجزائى بين الإتفاق والتعويض

الشرط الجزائى بإعتباره اتفاقا على تقدير التعويض يعبر عن فكرتين متعارضتين ، الإتفاق والتعويض فحيث أن الشرط الجزائى

اتفاق ، فإنه ينبغى احترام ما انصرفت إليه ارادة المتعاقدين ، فالعقد شريعة المتعاقدين ، وحيث أن الشرط الجزائى ليس إلا تعويضا قدره المتعاقدان مقدما عن الضرر الذى توقعا حدوثه ان لم ينفذ المدين التزامه أو تأخر فى التنفيذ ، فإنه ينبغى أن يكون التعويض الإتفاقى بقدر الضرر الذى يصيب الدائن فعلا .

ولذلك فإن تنظيم الشرط الجزائى كان انعكاسا لهاتين الفكرتين وإن كان المشرع لم يأخذ بأى منهما على إطلاقها ، وإنما حاول التوفيق بينهما على النحو الآتى :

١ - فمن ناحية " لا يكون التعويض الإتفاقى مستحقا إذا أثبت المدين أن الدائن لم يلحقه أى ضرر " (م ٢٢٤/١ مدنى) .وهذه القاعدة تعبر تعبيرا واضحا عن فكرة التعويض التى تكمن وراء الشرط الجزائى . ومع ذلك فإن هذه الفكرة لم تستبعد كلية الطبيعية الإتفاقية للشرط الجزائى . فقد أعفى الدائن من عبء اثبات الضرر احتراما لإرادة المتعاقدين بإفتراض أن الضرر الذى توقعا حدوثه قد حدث فعلا . لكن احترام هذه الإرادة يجب الا يؤدى إلى انكار الواقع . ولذلك كان افتراض وقوع الضرر افتراضا قابلا لإثبات العكس . فإذا أثبت المدين أن الدائن لم يلحقه أى ضرر لم يكن هناك محل لمطالبته بالجزاء المشروط (١) كما سبق أن بينا .

(١) اسماعيل غانم ، المرجع السابق ، فقرة ٥٠ ص ١٢٣

٢ - ومن ناحية أخرى ، الأصل أن يحكم القاضى بالتعويض الإتفاقى دون تعديل إذا ثبت أن الدائن قد لحقه ضرر بالفعل وبصرف النظر عن قيمة الضرر الواقع - وهذه القاعدة تعكس الطابع الإتفاقى للشرط الجزائى - ذلك أن المتعاقدين ، بإتفاقهما مقدما على مقدار التعويض الذى يستحقه الدائن عن عدم التنفيذ أو التأخر فى التنفيذ ، قد أرادا أن يتجنبا ما يثيره تقدير الضرر الواقع من صعوبات وأن يحسما مقدما ما قد يثور من منازعات فى هذا الصدد (١) .

ومع ذلك فإنه استثناء من هذا الأصل العام ، مراعاة لإعتبارات معينة ، نص المشرع على أنه يجوز للقاضى ، فى حالات معينة ، أن يخفض هذا التعويض أو يزيد من مقداره . على النحو الذى سوف نراه فى الفقرة التالية .

ثانيا : سلطة القاضى ازاء الشرط الجزائى

أن سلطة القاضى فى تعديل الشرط الجزائى تعتبر استثناء من المبدأ العام وهو القوة الملزمة للعقد ، كما أن المشرع قد حدد الحالات التى يسمح فيها للقاضى بهذا التعديل . وكذلك يجب أن

(١) انظر المادة ١١٥٢/١ فرنسى وتفسير الفقه والقضاء الفرنسى لها . وانظر A. Weill, F. Terré, op.cit, no. 462, p. 483.

وانظر اسماعيل غانم ، المرجع السابق ،فقرة ٥٥ ص ١٢٣

نعرض لسلطة القاضى والقوة الملزمة للعقد ، ثم بعد ذلك ندرس حالات تعديل القاضى للشرط الجزائى .

١ - سلطة القاضى والقوة الملزمة للعقد :

الأصل أن العقد شريعة المتعاقدين لا يجوز نقضه أو تعديله إلا بإتفاق الطرفين أو للأسباب التى يقررها القانون . هذه القاعدة كانت وما زالت فى فرنسا تتسم بنوع من التقديس بحيث لا يسمح للقاضى أن يعدل اتفاق الأطراف إلا فى أضيق الحدود وبنصوص تشريعية . ولذلك نجد فى فرنسا ، إلى وقتنا هذا لم يأخذ المشرع الفرنسى بنظرية الظروف الطارئة ولا بتعديل الشروط التعسفية فى عقود الاذعان أو اعفاء الطرف المذعن منها إلا فى حالات استثنائية وبنصوص خاصة ، وقد كان إلى عهد قريب عام ١٩٧٥ لا يجوز للقضاء الفرنسى بتعديل الشرط الجزائى . وكان الفقه يتكلم عن قدسية الشرط الجزائى أو عدم قابليته للمساس -L'intangibilité- فكما أن القاضى لا يملك تعديل العقد (م ١/١١٣٤ مدنى فرنسى) فإنه بالمثل لا يملك ذلك بالنسبة للشرط الجزائى (م ١١٥٢ فرنسى قبل التعديل) . بل أن المادة ١٢٣١ مدنى فرنسى والتى تجيز للقاضى انقاص الشرط الجزائى فى حالة التنفيذ الجزئى قد اعتبرها القضاء أنها غير متعلقة بالنظام العام .

وقد نتج عن ذلك انتشار الشروط الجزائية الجائرة فى الحياة العملية ، بصفة خاصة فى عقود الإيجار الإئتمانى Le Crédit Bail وعقود البيع بالأجل La Vente à Crédit ، حيث كان ينص فى العقد الأول على شرط جزائى مبالغا فيه بدرجة كبيرة ، وذلك بإستحقاق مبلغ يساوى الأجرة المستحقة عن المدة المتبقية فى العقد كشرط جزائى عن عدم التنفيذ وفسخ العقد ورد الشئ . أما بالنسبة للعقد الثانى فقد كان ينص على أن يحتفظ البائع بالأقساط التى دفعها المشترى كشرط جزائى وذلك فى حالة عدم دفع أحد الأقساط المتفق عليه وفسخ العقد بقوة القانون ورد المشترى للشئ المبيع . وكما هو واضح فإن الشرط الجزائى يكون جائرا بالنسبة للمدين فى عقد الإيجار الإئتمانى إذا كانت المخالفة قد وقعت فى بداية العقد ، وبالعكس فى عقد البيع بالأجل ، إذا كان اخلال المدين قد حدث قرب نهاية العقد كما يمكن أن نجد شروطا جزائية جائرة فى عقود أخرى كثيرة (١) .

ولذلك فقد كان هناك محاولات عديدة من جانب الفقه والقضاء الفرنسى لمحاربة هذا العسف الشديد ، ولكن لم يكتب لها النجاح .

---

(١) انظر فى تفصيل ذلك Ph. Malaurie, La révision Judiciaire de la clause Pénale, (Loi no 15. 597 du 9 Juillet 1975 Defrénois, 15 Avril 1976, 31075. p. 533 ets.

كما لاحظ الفقه أن فرنسا كانت الدولة الوحيدة تقريبا فى أوربا التى لم تأخذ بنظام مراجعة الشرط الجزائى (١) .

ولذلك قد تدخل المشرع الفرنسى بقانون ٩ يونيو ١٩٧٥ ليضع حدا لهذا العسف وذلك بإضافته فقرة جديدة إلى المادة ١١٥٢ لتصبح على النحو التالى :

" ١ - إذا تضمن الإتفاق أن من لم يقم بتنفيذه يدفع مبلغا معينا على سبيل التعويض ، فلا يجوز أن يعطى الطرف الآخر مبلغا أكثر أو أقل " .

(١) ففى انجلترا نجد أنه لا يجوز أن يتجاوز الشرط الجزائى الضرر الذى أصاب الدائن ، ويقع باطلا الشرط الجزائى الذى يزيد عن الضرر الثابت ، بينما يقع صحيحا الشرط الذى يحدد مبلغ أقل من هذا الضرر . التقنين المدنى الألمانى (343 B.C.B.) وليس التقنين التجارى (348 E.G.B.) ينص على أنه عندما يكون الشرط الجزائى المستحق مبالغا فيه بدرجة ظالمة فإنه يمكن ، بناء على طلب المدين تخفيضه قضائيا إلى مبلغ معقول - وينبغى أن يؤخذ فى الاعتبار كل المصالح المشروعة للدائن وليس المصالح المادية فقط . وإذا ما تم دفع الجزاء فإنه يكون من غير الممكن تخفيضه .التقنين المدنى السويسرى ينص على أنه " يجب على القاضى تخفيض الشرط الجزائى الذى يكون مبالغا فيه " وقد تم تعزيز هذا النص بقاعدة تحظر فى حالة فسخ البيع بالأجل احتفاظ البائع بملكية ما استلمه من أقساط " كما أن التقنين المدنى الإيطالى ينص فى المادة ١٣٨٤ على أنه " عندما يتم تنفيذ الالتزام الأصلى جزئيا أو عندما يكون الشرط الجزائى مبالغا فيه إلى درجة كبيرة ، فإنه يجوز للقاضى ، مراعيا للعدالة ، أن يخفض هذا الشرط مع الأخذ فى الاعتبار ما يكون على الدائن من فائدة .

انظر فى تفصيل أكثر

- J. Thilmany, fonctions et révisiblite des clauses pénales en droit comparé, Rev. inter dr. comp. 1980, 17.

" ٢ - ومع ذلك ، يجوز للقاضى ولو من تلقاء نفسه (بعد تعديل قانون ١١ أكتوبر ١٩٨٥) ، أن ينقص أو يزيد من الجزاء المتفق عليه ، إذا كان مبالغا فيه إلى درجة كبيرة أو زهيدا " .

" ٣ - كل اتفاق يخالف ذلك يعتبر كأن لم يكن " .

كما أن المادة الثانية من هذا القانون قد عدلت نص المادة ١٢٣١ مدنى فرنسى تعديلا جوهريا ، وأصبحت الآن تجرى على النحو التالى :

" ١ - عندما يتم تنفيذ الإلتزام فى جزء منه ، يجوز للقاضى أن ينقص الجزاء المتفق عليه بالتناسب مع ما عاد من فائدة على الدائن من التنفيذ الجزئى وذلك دون مساب بتطبيق نص المادة ١١٥٢ " .

" ٢ - كل اتفاق على خلا فذلك يعتبر كان لم يكن " .

وبذلك قد غلب المشرع اعتبارات العدالة على مبدأ القوة الملزمة للعقد وأعطى للقاضى دورا ايجابيا فى تعديل الشرط الجزائى .

وقد حاولت محكمة النقض الفرنسية أن ترسى بعض المبادئ بصدد تطبيق هذا التعديل الجديد . فقد ذهبت محكمة النقض الفرنسية إلى أنه لا يجوز للقاضى الا تعديل الجزاء دون أن يملك

الغاءه (١) أو انقاصه عن الضرر الذى أثبته الدائن (٢) . كما أنها ذهبت إلى أنه يجب على القاضى أن يسبب قراره بتعديل الشرط الجزائى (٣) على عكس ذلك ذهبت المحكمة ، خلال فترة معينة إلى أن القاضى غير ملزم بتبرير قراره فى حالة رفضه التعديل . وقد أسست المحكمة قضاءها فى ذلك على أن عدم المساس بالشرط الجزائى هو الأصل (م ١/١١٥٢) وأن تعديل القاضى لهذا الشرط هو الإستثناء (م ٢/١١٥٢) (٤) وقد تطور قضاء المحكمة فى اتجاه التخفيف من ذلك ولم تعد تتطلب من القاضى إلا أن يعطى تبريرا مختصرا لقراراه برفض تعديل الشرط الجزائى (٥) . علاوة على ذلك كانت المحكمة تحظر على المحاكم الدنيا تعديل الشرط الجزائى من تلقاء نفسها ، إلى أن تدخل المشرع بقانون ١١ أكتوبر ١٩٨٥ ليخالف فى ذلك ما ذهبت إليه محكمة النقض الفرنسية ويجيز للمحاكم أن تتصدى لمراجعة الشرط من تلقاء نفسها .

وفى فرنسا تساءل الفقه عما إذا كان يمكن أن تمتد سلطة القاضى فى التعديل إلى الشروط الأخرى التى هى من نفس النوع ، مثل الشروط المحددة للمسئولية ، وشروط العدول ، وشروط الفسخ

---

(١) Com. 9 juin 1980 B.IV, no 245; 3 fév. 1982, B. IV, no. 44.

(٢) Com. 3. fév. 1982, précité.

(٣) Com. 25 Mai 1981, B.N, no. 246, civ. 1, 23 fév. B.I. no. 85.

(٤) Civ. 3, 26 août 1978, B. III, no. 160, D: 78-349, 17 Juill 1978, B. III, no. 292.

(٥) Civ. 9 fev. 1983, Epx. Ancelin B.I.no. 55.

(١) كما يرى الفقه أن سلطة القاضى فى تعديل الشرط الجزائى ينبغى ألا يؤدى إلى نزع الطابع التهديدى لهذا الشرط . فطالما أن الأمر يتعلق بتقدير اتفاقى للتعويض ، فإن سلطة القاضى فى تعديل الشرط الجزائى ليس لها إلا طابع محدود لأنها تتضمن اعتداء على جوهر العقد ، على قوته الملزمة (٢) .

وفى فرنسا إلى جانب هذا النظام العام للشرط الجزائى توجد تنظيمات خاصة .ففى عقد العمل الشرط الجزائى ممنوع فى نواحى معينة (C. trav. drt. L. 122 - 29) . وفى عقود البيع المبرمة بين المهنيين والمستهلكين يجب ألا يكون الشرط الجزائى أقل من الضرر الذى أثبته المستهلك (D. 24 Mars 1978 art 2) وهذا نظام الحد الأدنى (Le Système du Plancher) . جانب ذلك هناك نظام الحد الأقصى (Le Système du Plafond) ففى عقود الإئتمان المنقول والعقارى ينبغى ألا يزيد الشرط الجزائى عن نسبة معينة (L. 10 Janvier 1978 art 21. L.13 Juillet 1979, art. 12, 13, 14, et 27).(١).

٢ - **حالات تعديل القاضى للشرط الجزائى :**

هناك ثلاث حالات يجوز أن يتدخل القاضى فيها ليعدل الشرط الجزائى . حالتان يجوز للقاضى فيهما أن يخفض الشرط الجزائى ،

---

(١) Ph. Malaurie, L. Aynès, op.cit. no. 515 p. 359.
(٢) Ph. Malaurie, L. Aynès, op.cit. no. 515 p. 359.
(٣) انظر فى ذلك : Ph. Malaurie, L. Aynès, op.cit. no. 516 p, 349.

وحالة واحدة يجوز له فيها أن يزيد الشرط الجزائى . لكن ما هى الشروط أو الظروف الواجب توافرها حتى يستطيع القاضى أن يمارس هذه السلطة ؟ هذا ما سنراه فى الفقرات التالية .

أ - حالات تخفيض الشرط الجزائى :

هناك حالتان لتخفيض الشرط الجزائى ، وهما كالآتى :

(١) الحالة الأولى : إذا كان تقدير الشرط الجزائى مبالغا فيه إلى درجة كبيرة :

المبدأ أن الشرط الجزائى فى حالة عدم التنفيذ يحتفظ بقوته الملزمة . ولذلك لا يكفى أن يثبت المدين أن الشرط الجزائى يجاوز مقدار الضرر الذى لحق بالدائن ، حتى يستطيع القاضى أن يخفض هذا الشرط ، وإلا نكون قد نزعنا كل فائدة للشرط الجزائى . فينبغى أن يمارس القاضى هذه السلطة بحذر وبطريقة استثنائية ، حالة ما إذا كان الشرط الجزائى مجحفا بالمدين (م ٢٢٤/٢ مدنى مصرى و ١١٥٢/٢ مدنى فرنسى) وعبء الإثبات يقع على المدين ، حيث يتعين عليه أن يثبت أن تقدير التعويض كان مبالغا فيه إلى درجة كبيرة . فإذا ما أثبت المدين ذلك يقوم القاضى بخفض التعويض إلى الحد المعقول ، أى إلى الحد الذى يتناسب مع الضرر ، لا إلى الحد المساوى للضرر ، آخذا فى الإعتبار إرادة المتعاقدين ومصالح الدائن وحسن نية المدين .

وللقاضي في هذا الصدد سلطة تقديرية واسعة فيما يقرره أو ينفيه من مبالغة في التعويض المشروط أو فيما يراه حدا مناسبا لتخفيضه . ولا رقابة عليه في ذلك من جانب محكمة النقض .

(٢) الحالة الثانية :تنفيذ الإلتزام في جزء منه (م ٢/٢٢٤ مدني مصرى ، م ١/١٢٣١ مدني فرنسي)

في هذه الحالة يفرض القانون تخفيض التعويض المتفق عليه بالتناسب مع التنفيذ الذى تم وما عاد على الدائن من فائدة من هذا التنفيذ . العلة في جواز التخفيض أن الشرط الجزائي إنما وضع لحالة عدم قيام المدين بتنفيذ التزامه أصلا أو لحالة تأخره في الوفاء بالإلتزام كله ، فإذا خفض القاضي الشرط الجزائي بنسبة ما نفذ المدين من التزامه فإنه يكون قد احترم ارادة المتعاقدين . ويقع عبء اثبات التنفيذ الجزئي على المدين .

لكن يجب أن نلاحظ أنه لا يكفي أن يكون هناك تنفيذ جزئي من جانب المدين حتى يتم تخفيض الشرط الجزائي وإنما يلزم علاوة على ذلك أن يكون هناك اشباع جزئي للدائن . فإذا كان الجزء الذى تم تنفيذه تافها أو لم يكن في التنفيذ الجزئي فائدة للدائن ، فلا يحكم القاضي بالتخفيض .

وعلى ذلك فإذا كان التنفيذ لا يقبل التجزئة ، بحيث يستطيع الدائن أن يستفيد منه إلا إذا تم بالكامل ، كما هو الحال بالنسبة للإلتزام غير القابل للتجزئة ، سواء كان مصدر عدم القابلية طبيعة محل الإلتزام أو نص القانون أو الإتفاق ، فإنه فى هذه الحالة لا يخفض الشرط الجزائى بشرط ألا يكون عدم التجزئة مصطنعا .

- مدى امكانية الجمع والتوفيق بين الحالتين السابقتين :

الفرض العملى لذلك هو أن يكون الشرط الجزائى مبالغا فيه إلى درجة كبيرة ويتم فى نفس الوقت تنفيذ الإلتزام الأصلى تنفيذا جزئيا . وهذا الأمر شائع فى عقود الإيجار الإئتمانى وعقود البيع بالأجل (١) .

فى هذه الحالة ينبغى أن يعمل القاضى أولا على رد الشرط الجزائى إلى الحد المعقول مما يجعله يتناسب مع الضرر الذى حاق بالدائن ، ثم يقوم بعد ذلك بتخفيض التعويض بنسبة ما نفذ المدين من التزامه ، وفى حدود ما عاد على الدائن من فائدة . فمثلا لو كان الشرط الجزائى ١٥٠٠٠ جنيه فى حالة عدم التنفيذ الكلى للإلتزام ، بينما كان الضرر الفعلى الذى سينشأ عن عدم التنفيذ

---

(١) انظر فى ذلك :

J.L. Aubert, Rep. Defrenois, 1975, chron. Juris civ. art. 30995, no 38 Spéc. pp 1277-1278

للإلتــزام الأصلــى لا يتجـاوز مبلـغ ٧٥٠٠ جنيـه ، وقـام المدين بتنفيــذ جزئى لإلتزامـه بما يعادل ٥٠٠٠ جنيـه . فـى هذه الحالـة يقـوم القاضـى بـرد الإلتــزام إلى الحد المعقول لا إلـى الحد المسـاوى للضـرر وليكـن ذلك ١٠٠٠٠ جنيه . ثم بعـد ذلك يأخذ فـى اعتبـاره ما تم تنفيــذه من الإلتــزام الأصلــي وما عاد على الدائن من فائـدة من هذا التنفيــذ . وما هو يسـاوى ٥٠٠٠ جنيـه ، ثم يقـوم بنسبتــه إلى ما كان سيحصل عليـه لو نفذ الإلتــزام كاملا ٧٥٠٠ جنيــه ، فيكـون ما تم تنفيــذه يعـادل $\frac{2}{3}$ الضـرر الإجمالى . فـى النهايـة ليحـدد القاضـى مقدار التعويـض المستحق بعد التخفيـض للمبالغـة وللتنفيــذ الجزئى فإنــه سوف يعـادل ثلث مبلـغ التعويـض المستحق والمتناسـب مع الضـرر أى ثلث مبلـغ العشـرة آلاف جنيـه .

- تعلـق هذه الأحكـام بالنظـام العـام :

هذه الأحكـام السابـق بيانهـا تتعلـق بالنظـام العـام ، بمعنـى أنـه يقـع باطلا كـل اتفـاق يخالف هذه الأحكـام . وهذا ما نصت عليـه المـادة ٣/٢٢٤ مدنى مصرى وكذلك المادة ٣/١١٥٢ مدنى فرنســى وكذلك المـادة ٢/١٢٣١ مدنى فرنســى وذلك بعد تعديل ١٩٧٥ .

ب- حالة زيادة الشرط الجزائى :

وهذه الحالـة تعالـج الغرض الذى يجاوز فيـه الضـرر قيمـة التعويـض الإتفاقــى والسؤال الذى يطرح نفســه هل يجوز للدائن أن يطالب بأكثــر

من هذه القيمة ؟؟ وإذا كان ذلك جائزا فما هو الشروط اللازم توافرها لذلك ؟؟ .

قد أجابت على هذه التساؤلات المادة ٢٢٥ مدنى مصرى وذلك بنصها على أنه " إذا جاوز الضرر قيمة التعويض الإتفاقى فلا يجوز للدائن أن يطالب بأكثر من هذه القيمة إلا إذا أثبت أن المدين قد ارتكب غشا أو خطأجسيما " .

فى فرنسا قبل التعديل الأخير فى عام ١٩٧٥ كان القضاء الفرنسى يعتبر أن الشرط الجزائى الزهيد أو الذى يقل بدرجة كبيرة عن الضرر الذى لحق بالدائن من قبيل الإعفاء من المسئولية . وبالتالى قد قرر القضاء عدم تطبيق هذا الشرط فى حالة غش المدين ويأخذ حكم الغش الخطأ الجسيم من جانب المدين (١) . وقد أضافت المادة الأولى من قانون ٩ يوليو ١٩٧٥ فقرة ثانية إلى نص المادة ١١٥٢ مدنى فرنسى والتى تنص على أنه " مع ذلك يجوز للقاضى ، ولو من تلقاء نفسه (بعد تعديل قانون ١١ أكتوبر ١٩٨٥) ، أن ينقص أو يزيد من الجزاء المتفق عليه ، إذا كان مبالغا فيه إلى درجة كبيرة أو كان زهيدا " .

---

(١) أنظر فى ذلك .

Civ. 1 , 4 Fevrier, 1969, D. 1969, 601,
not J. Mazeaud, 21 Octobre 1975 Inf. rap 6.

وعلى ذلك فإن القضاء فى فرنسا يستطيع أن يحكم بتعويض أكبر من الشرط الجزائى الزهيد بالنسبة للضرر الذى أصاب الدائن ولم يعد متطلبا الآن اثبات الدائن لغش المدين أو لخطأه الجسيم (١) .

أما فى مصر فإنه طبقا لنص المادة ٢٢٥ مدنى الأمر يجرى على خلاف ذلك . فإذا كان التعويض الإتفاقى أقل من الضرر الواقع ، فالأصل أن القاضى لا يزيده ليكون مساويا للضرر ، بل يحكم به كما هو . ويكون الشرط الجزائى فى هذه الحالة بمثابة تخفيف لمسئولية المدين والإتفاق على التخفيف من المسئولية أو الإعفاء منها جائز فى نطاق المسئولية العقدية الا ما ينشأ عن غش المدين أو عن خطئه الجسيم (م ٢١٧ مدنى مصرى) (٢) .

وعلى ذلك إذا زاد الضرر عن التعويض المتفق عليه وأثبت الدائن أن المدين ارتكب غشا أو خطأ جسيما فإنه فى هذه الحالة للقاضى أن يزيد من مقدار التعويض حتى يصبح معادلا للضرر الذى وقع . لكن إذا كان الغش أو الخطأ الجسيم لم يصدر من المدين شخصيا بل وقع من أحد الأشخاص الذين يستخدمهم المدين فى تنفيذ التزامه فإنه لا يجوز للقاضى زيادة التعويض حتى ولو جاوز

(١) انظر فى ذلك : Ph. Malaurie, L. Aynès op.cit, no. 515 p. 357, 358.

(٢) السنهورى ، الوسيط ، جـ ٢ فقرة ٤٩٨ ، ص ٨٧٧

الضرر المبلغ المتفق عليه ، لأن الإتفاق على تخفيف المسئوليه عن الغش أو الخطأ الجسيم الذى يقع من تابعى المدين جائز طبقا لنص المادة ٢/٢١٧ مدنى مصرى .

وهذه الأحكام تتعلق ، فى كل من مصر وفرنسا ، بالنظام العام ، فلا يجوز الإتفاق على ما يخالفها ، وكل اتفاق من هذا القبيل يقع باطلا (م ٣/١١٥٢ مدنى فرنسى) (و م ٣/٢١٧ مدنى مصرى)

وعلى ذلك إذا اتفق الطرفان على شرط جزائى يكون من التفاهة بحيث يكون المقصود به أن يصل المدين إلى اشتراط اعفائه من مسئوليته التقصيرية ، ففى هذه الحالة يكون الشرط الجزائى باطلا ، وللقاضى أن يحكم بتعويض أزيد بكثير من التقدير التافه الذى ورد فى الشرط الجزائى متوخيا فى ذلك تطبيق القواعد العامة فى التقدير القضائى للتعويض (١) .

(١) السنهورى . الوسيط . جـ ٢ فقرة ٤٩٩ ص ٨٧٩ مع ملاحظة أن شرط الإعفاء أو التخفيف من المسئولية التقصيرية يبطل فى جميع الأحوال حتى فى حالة الخطأ اليسير

الخاتمــة :

من العرض السابـق يتضـح لنـا أن المشرع المصرى كان سباقـا فـى الأخـذ بالنظريـات الحديثـة فـي التقنينـات المدنيـة الأخـرى غيـر التقنيـن المدنى الفرنسـى . هذه النظريات كانت تمثل ما ينبغـى أن يكون عليـه القانون الوضعى الفرنسـى ، ولذلك لـم يقرها المشرع الفرنسـى إلا فـى مراحل متأخـرة .

وقد أكدت التطورات الإقتصاديـة والإجتماعيـة الحديثـة صحة وسلامة منطلقات ومرتكزات هذه النظريات .ولذلك كان الفقـه الفرنسـى يجمع تقريبـا على ضرورة الأخـذ بها ، بل كانت هناك محاولات قضائيـة للأ خذ بهذه النظريات وإن كان لم يكتب لها النجاح .

وبالرغـم من التقـاء القانـون المدنى الفرنسـى مع القانـون المدنى المصرى بعد قرابـة ثلاثـة عقود على إعطاء القاضـى سلطة فـى تعديل الشرط الجزائى إلا أن تشبـع القانـون الفرنسـى بالنزعـة الفرديـة وفلسفـة مبدأ سلطان الإرادة كان لـه إنعكاسـا واضحا فـي تفسيـرات محكمة النقض الفرنسيـة المضيقـة للقانـون الجديد (١) بينمـا كان

---

(١) إنظر بالنسبـة للوعد بالبيـع الملزم بجانب واحد .

- Paris, 19 mars 1981, D. 81, IR. 443, note chr. Larroumet, 1 CF. aussi Civ. 2, 26 avr. 1978, B. III. no 160; D. 78. 349; Civ. 3,5 déc 1984, B. III, no 208.

وانظر ايضا فى تنفيـذ الشرط الجزائى ولو كان عدم التنفيـذ غير راجع للمدين Com., 12 Mai 1978, B. IV, no 141.

لتحرر القانون المدنى المصرى من هذه النزعة وتلك الفلسفة أثر واضح فى تفسير القضاء المصرى للنصوص التى تهدف بصفة عامة إلى إعادة التوازن فى العلاقات العقدية وتحقق لها الإستقرار .

دراسة تحليلية لصناعة انتاج البيض بمحافظة البحيرة

د. رفعت لقوشة *

يهتم هذا البحث بصناعة انتاج البيض بمحافظة البحيرة، فهى احدى الصناعات التى تمثل منطقة جذب المستثمرين، وبالتالى فإن الضرورة تقتضى الكشف عن بعض الأبعاد التكتيكية-الاقتصادية فى هذه الصناعة، والتى قد تصلح مؤشرا لرصد نقاط القوة ونقاط الضعف فيها، وهكذا فإن هذا البحث يهدف إلى :

١ - تقدير معامل السعة للصناعة

٢ - تقدير نسبة التغير فى الناتج ترادفا مع التقدم التكنولوجى * * فى الصناعة.

٣ - تقدير نسبة اهدار الموارد فى الصناعة

ولقد اعتمد هذا البحث نظريا على مدخلنا المقترح للصيغة العامة للدالة الإنتاجية الخطية، وهو المدخل الذى عرضنا له فى بحث منشور سابق (١)، كما اعتمد البحث احصائيا على بيانات عينة عشوائية لعدد من الوحدات المتخصصة فى انتاج البيض، والتى تمثل حوالى ٥% من عدد الوحدات بالمحافظة.

---

* مدرس بقسم الاقتصاد الزراعى-كلية الزراعة-جامعة الإسكندرية.

* * أى نسبة التغير فى الناتج التى تعزى إلى التقدم التكنولوجى.

وينقسم البحث منهجيا إلى ثلاثة أجزاء :

١ - اعادة استعراض المنطق التحليلى لمدخلنا المقترح للصيغة العامة للدراسة الانتاجية الخطية، وهو المدخل الذى يمثل الاطار النظرى للبحث.

٢ - تطبيق المدخل المقترح على بيانات العينة العشوائية لتقدير معامل السعة ونسبة التغير فى الناتج ترادفا مع التقدم التكنولوجى.

٣ - الكشف عن ظاهرة اهدار الموارد داخل الصناعة وتقدير نسبتها.

أولا - الاطار النظرى : اعادة استعراض مدخل مقترح

الاطار النظرى للبحث يعتمد-كما سبق القول-على مدخلنا المقترح لبناء الصيغة العامة للدالة الإنتاجية الخطية، ويمكن اعادة استعراض المنطق التحليلى للمدخل وفقا للتداعى التالى :

١ - كانت الدالة الإنتاجية الخطية حيث * : ص= هـ + أ س$_{١}$ + ب س$_{٢}$ + ... + حـ س$_{ر}$ ، هى موضع لانتقاداتنا لعدة أسباب، من بينها :

(أ) أنها لا تعطى تقديرا مباشرا لمعامل السعة .

(ب) أنها لا تعطى مؤشرا صريحا لنسبة التغير فى الناتج ترادفا مع التقدم التكنولوجى.

---

* ص= الناتج ،
س ، س ، ... ، س = كميات عناصر الانتاج المستخدمة،
هـ ، أ ، ب ... ، حـ = معاملات الدالة

٢ - وكان اقتراحنا أن الصيغة العامة للدالة يمكن أن تعبر عن نفسها هكذا :

$$ص = ت (أ س_{١} + ب س_{٢} + ـ + حـ س_{ر})^{ن}$$

حيث =

ن = معامل السعة

ت = مؤشر احصائي لتقدير نسبة التغير فى الناتج ترادفا مع التقدم التكنولوجى.

٣ - ولحساب هذه الصيغة، فلقد كان اقتراحنا الاجرائى يتمثل فى الخطوات التالية:

(أ) تقدير العلاقة بين الناتج (ص) وعناصر الانتاج ($س_{١}$ ، $س_{٢}$ ، ـ $س_{ر}$)، وفقا للصيغة الخطية التقليدية : $ص = هـ + أ س_{١} + ب س_{٢} + ـ + حـ س_{ر}$ ، ونحصل عندئذ على تقدير مباشر للمعاملات أ، ب، ـ جـ .

(ب) التعويض فى المكون ($أ س_{١} + ب س_{٢} + ـ + حـ س_{ر}$) بالقيم الفعلية لعناصر الإنتاج المختلفة.

(جـ) بناء علاقة اسية بين القيم الفعلية للناتج (ص) والقيم المحسوبة للمكون ($أ س_{١} + ب س_{٢} + ـ + حـ س$)، وهذه العلاقة سوف تثمر فى مداها الصيغة.

$$ص = ت (أ س_{١} + ب س_{٢} + ـ + حـ س_{ر})^{ن}$$

٤ - المعامل (ن) فى الصيغة السابقة هو تقدير مباشر لمعامل السعة، وفى المقابل فإن المعامل (ت) هو مؤشر صريح لتقدير نسبة التغير فى الناتج ترادفا مع التقدم التكنولوجى، وتقدير هذه النسبة يمكن استنتاجه بسهولة كما يلى:

$\text{ت} = \text{و}^{\lambda}$ ، حيث و = أساس اللوغاريتم الطبيعى

ومن ثم :

$$\text{ص} = \text{و}^{\lambda} \left(\text{أ س}_{١} + \text{ب س}_{٢} + \ldots + \text{حـ س}_{\text{ر}}\right)^{\text{ن}}$$

وبالتالى :

$$\text{لو ص} = \lambda \ \text{لو و} + \text{ن لو} \left(\text{أ س}_{١} + \text{ب س}_{٢} + \ldots + \text{حـ س}_{\text{ر}}\right)$$

وبما أن : لو و = ١ ، اذن :

$$\text{لو ص} = \lambda + \text{ن لو} \left(\text{أ س}_{١} + \text{ب س}_{٢} + \ldots + \text{حـ س}_{\text{ر}}\right)$$

وهكذا فإن :

$$\lambda = \text{لو ص} - \text{ن لو} \left(\text{أ س}_{١} + \text{ب س}_{٢} + \ldots + \text{حـ س}_{\text{ر}}\right)$$

ومن ثم :

$$\lambda = \text{لو} \left[\frac{\text{ص}}{\left(\text{أ س}_{١} + \text{ب س}_{٢} + \ldots + \text{حـ س}_{\text{ر}}\right)^{\text{ن}}}\right] \qquad (١)$$

ولكن الناتج (ص) ينقسم إلى جزئين :

(١) المقدار $\left(\text{أ س}_{١} + \text{ب س}_{٢} + \ldots \text{حـ س}_{\text{ر}}\right)^{\text{ن}}$ وهو يعبر عن مردود العناصر الانتاجية المستخدمة.

(٢) المقدار (ف) والذى يعبر عن تأثير التقدم التكنولوجى

أى أن: $ص = (أ\ س + ب\ س + \ldots + حـ\ س^{ن}) + ف$

وبالتعويض المباشر فى العلاقة ١، فإننا نحصل على العلاقة التالية:

$$\lambda = لو \left[\frac{(أ\ س_{١} + ب\ س_{٢} + \ldots + حـ\ س_{ر})^{ن} + ف}{(أ\ س_{١} + ب\ س_{٢} + \ldots + حـ\ س_{ر})^{ن}} \right]$$

أو:

$$\lambda = لو \left[١ + \frac{ف}{(أ\ س_{١} + ب\ س_{٢} + \ldots + حـ\ س_{ر})^{ن}} \right]$$

وبما أن المعامل (λ) هو قيمة مقدرة احصائيا، فإن نسبة التغير فى الناتج ترادفا مع التقدير التكنولوجى (ل) :

$$ل = \left[\frac{ف}{(أ\ س_{١} + ب\ س_{٢} + \ldots + حـ\ س_{ر})^{ن}} \right]$$

يمكن تقديرها هى الأخرى حسابيا.

إن هذه الخطوات المنهجية سوف نحاول تطبيقها على بيانات العينة العشوائية الخاصة بصناعة انتاج البيض بمحافظة البحيرة.

ثانيا - التطبيقات الميدانية: ثلاثة نتائج بحثية

لقد اعتمد الجهد التطبيقى للبحث - وكما سبق القول - على بيانات عينة عشوائية تمثل حوالى ٥% من مجموع الوحدات المتخصصة فى انتاج البيض بمحافظة البحيرة. وقد جاءت البيانات على النحو التالى :

جدول (١)

كمية الناتج وكميه العليقة والعمالة المستخدمة في عدد وحدات انتاج البيض بمحافظة البحيرة

رقم الوحدة	السعة الإنتاجية (دجاجة)	كمية الناتج (ألف بيضة)	العمالة المستخدمة يوم/ عمل	كمية العليقة كجم
١	٢٠٠٠	٤٨٠	١٠٨٠	١٠٨٠٠٠
٢	٤٠٠٠	١١٤٠	١٠٨٠	١٧٠٠٠٠
٣	٢٨٠٠٠	٧٨٤٠	٨٤٠٠	١٢٠٠٠٠٠
٤	١٤٠٠٠	٣٩٣٤	٤٢٠٠	٦٠٥٠٠٠
٥	٤٠٠٠	١١٣٠	١٠٨٠	١٨٠٠٠٠
٦	٢٠٠٠	٥٧٢	٨١٠	١٠٨٠٠٠
٧	٣٠٠٠	٨٤٠	١٠٨٠	١٦١٠٠٠
٨	٢٠٠٠	٥٧٠	٨١٠	٨٤٠٠٠
٩	٣٥٠٠	٩٦٩٫٥	١٠٨٠	١٤٥٠٠٠
١٠	٤٠٠٠	١١١٦٫٥	٢١٦٠	٢١٥٠٠٠
١١	٣٠٠٠	٨٤٣	١٠٨٠	١٣٢٠٠٠
١٢	٥٠٠٠	١٢١٠	١٠٢٠	٢٧٠٠٠٠
١٣	٤٠٠٠	١٠٤٠	١٠٢٠	١٨٠٠٠٠
١٤	٢٥٠٠٠	٧٢٧٥	٤٠٨٠	١٣٥٠٠٠٠
١٥	٢٠٠٠	٥٦٦	١٠٢٠	٨٥٠٠٠

المصدر: استبيان عينة عشوائية.

وكانت الصيغة الخطية أفضل من الصيغة اللوغاريتمية للتعبير عن الدالة الإنتاجية :

ص= (س $_{١}$ ، س $_{٢}$)، حيث : ص= كمية الناتج من البيض، س $_{١}$ = كمية العليقة، س $_{٢}$ = كمية العمل، ولعل الجدول اللاحق يرجع مبررات تفضيل الصيغة الخطية:

جدول (٢)

بنود المفاضلة بين الدالة الإنتاجية الخطية والدالة الإنتاجية اللوغاريتمية لعدد من وحدات انتاج البيض بمحافظة البحيرة

بنود المفاضلة / الدالة	ص= ٦١٤٦+٧٤٠٠رس $_{١}$ س+ ٢٨ر٠س $_{٢}$	لو ص= ٨ر٤ + ٨٦ولو س + ١٨ر٠ لو س
R^2	٩٩٫٦٠٠٠%	٩٧٫٠٠%
F	١٦٦٩٫٩٠٠٠	٢٤٢٫٦٠
SB للمتغير الأول	٢٠٠٠ر٠٠٠	١١ر٠
SB للمتغير الثانى	٠٤٠٠ر٠	١٤ر٠
ت للمعامل الثابت	٢٫٦-	٧٫٨-
ت للمعامل الأول	٢٢٫١٠٠٠	٧٫٦٠
ت للمعامل الثانى	٦٫٩٠٠٠	١٫٣٠
ب * للمتغير الأول	٧٨٠٠ر٠	٩٫٨٥
ب * للمتغير الثانى	١٢٢٠٠ر٠	١٤ر٠

وهكذا تعبر الدالة الانتاجية عن نفسها فى المعادلة التالية:

ص= - ١٤٦ + ٠٠٤٧ر٠ س$_{١}$ + ٢٨ر٠ س$_{٢}$ (٢)

وبدءا من هذه المعادلة فإننا نستطيع تقدير قيم المكون (٠٠٤٧ر٠ س$_{١}$ + ٢٨ر٠ س$_{٢}$) بالتعويض المباشر بكميات عنصرى الانتاج كما وردت بالجدول رقم ١، وهكذا فإننا نحصل على القيم التالية:

جدول (٣)

القيم المحسوبة للمكون (٠٫٠٠٤٧ $س_{١}$ + ٠٫٢٨ $س_{٢}$)

رقم الوحدة	قيمة المكون
١	٨١٠٫٠ *
٢	١١٠١٫٤
٣	٧٩٩٢٫٠
٤	٤٠١٩٫٥
٥	١١٤٨٫٤
٦	٧٣٤٫٤
٧	١٠٥٩٫١
٨	٦٢١٫٦
٩	٩٨٣٫٩
١٠	١٦١٥٫٣
١١	٩٢٢٫٨
١٢	١٥٥٤٫٦
١٣	١١٣١٫٦
١٤	٧٤٨٧٫٤
١٥	٦٨٥٫١

المصدر: ١- المعادلة رقم (٢)، ٢- بيانات الجدول رقم (١).

---

* على سبيل المثال فإن : ٨١٠ = (٠٫٠٠٤٧)

(١٠٨٠٠٠) + (٠٫٢٨) (١٠٨٠)

والخطوة التالية تقودنا إلى بناء علاقة لوغاريتمية بين الكميات الفعلية للناتج (ص) والقيم المحسوبة للمكون (٠٠٤٧ر٠ س$_{١}$ + ٢٨ر٠س$_{٢}$)، ولقد عبرت العلاقة عن نفسها فى المعادلة التالية :

لو ص= ٦٣ر٠ + ٠٦٨ر١ لو (٠٠٤٧ر٠ س$_{١}$ + ٢٨ر٠ س$_{٢}$)

(٧٤ر٢) * (٤٤ر٢١)*

ر^{٢} = ٩٧٪ *   ف = ٤٥٩ر٠

هذه المعادلة يمكن اعادة التعبير عنها فى الصيغة التالية:

ص= (٥٣ر٠) (٠٠٤٧ر٠ س$_{١}$ + ٢٨ر٠ س$_{٢}$)^{٠٦٨ر١}

ومجمل هذا النسق التحليلى يقودنا إلى ثلاثة نتائج :

١ - أن العلف هو العنصر الإنتاجى الأكثر تأثيرا فى صناعة انتاج البيض(راجع جدول ٢ حيث يتفوق المعامل ب * للعلف على المعامل المناظر للعمل).

٢ - أن معامل السعة يبلغ حوالى ٠٦٨ر١، وهذا يعنى أن صناعة انتاج البيض بمحافظة البحيرة تسلك فى اطار السعة المتزايدة، وربما يعزى ذلك إلى :

(١) انها صناعة وليدة وبالتالى فهى تتمتع بوفورات سعة.

(٢) أن العلف وهو العنصر الانتاجى الاكثر تأثيرا، تقبل وحداته بالإنقسام دون أن تفقد فعالياتها الإنتاجية.

---

* هذه القيم تعبر عن قيم ت المحسوبة للمعاملات المختلفة.

٣ - ان المعامل (λ) يبلغ حوالى - ٦٣ر٠، وبالتالى فإن نسبة التغير فى الناتج ترادفا مع التقدم التكنولوجى (ل) هى نسبة سالبة، وتعكس مستوى التخلف التكنولوجى للصناعة، وهذه النسبة تبلغ حوالى-٤٧٪ وفقا للتداعى التالى:

-٦٣ر٠ = لو (١ + ل)

أى أن :

١ + ل = ٥٣ر٠

ومن ثم :

ل = ٥٣ر٠ - ١ = -٤٧ر٠ - ٤٧٪

ومن نقطة ارتكاز هذه النتائج، فإننا نقترب من محاولة الاجابة على السؤال التالى: هل هناك اهدار للموارد داخل الصناعة وما هى نسبته؟

ثالثا - اهدار الموارد: ظاهرة صريحة فى الصناعة :

ان اهدار الموارد يعنى أن كمية الناتج المحقق قد استهلكت أكثر مما ينبعى من الموارد الإنتاجية، أو أن كمية الموارد الإنتاجية المستخدمة قد أثمرت أقل مما ينبغى من كمية الناتج، وهذا الاهدار لا يمكن تقديره فى حالة صناعة انتاج البيض بمحافظة البحيرة وفقا للمنطق النيوكلاسيكى، فالمنطق يرصد الاهدار فى المرحلة الثالثة من قانون تناقص الغلة، ولكن الصناعة تسلك فى اطار السعة المتزايدة أى فى اطار المرحلة الأولى من القانون، ومن ثم .. فإننا نقترح أداة تحليلية أخرى

لترجيح الإهدار أو نفيه، هذه الأداة تعتمد أساسا على مقارنة الناتج فى الأوضاع الفعلية بالناتج فى الأوضاع المحايدة وتتكامل الخطوات هكذا :

١ - حساب التأثير الموجب للسعة المتزايدة، بإعتباره الفرق بين الكمية الفعلية للناتج (ص) من ناحية، وكمية الناتج فى وضع السعة المحايدة أى فى وضع السعة الثابتة (ص $_{١}$) من ناحية أخرى، وإذا رمزنا لهذا التأثير بالرمز (ع $_{١}$)، فإن :

ع $_{١}$ = ص- ص $_{١}$ (٣)

أو :

ع $_{١}$ = (٥٣ر٠) (٠٠٤٧ر٠ س $_{١}$ + ٢٨ر٠ س $_{٢}$) ^{١ر٠٦٨} - (٥٣ر٠) (٠٠٤٧ر٠ س $_{١}$ + ٢٨ر٠ س $_{٢}$)

وبالتعويض المباشر بالقيمة المتوسطة لكل من عنصرى الانتاج فى العلاقة السابقة، فإن التأثير الموجب للسعة المتزايدة يساوى حوالى ٧٨٢ ألف بيضه .

٢ - حساب التأثير السالب للتخلف التكنولوجى بإعتباره الفرق بين الكمية الفعلية للناتج (ص) من ناحية، وكمية الناتج فى الوضع التكنولوجى المحايد (ص $_{٢}$) من ناحية أخرى (٢) ، وإذا رمزنا لهذا التأثير بالرمز (ع $_{٢}$)، فإن :

ع $_{٢}$ = ص- ص $_{٢}$

أو :

$$\text{ع}_{٢} = (\text{٥٣ر٠})(\text{٠٠٤٧ر٠}\ \text{س}_{١} + \text{٢٨ر٠}\ \text{س}_{٢})^{\text{٠٦٨ر١}} - (\text{٠٠٤٧ر٠}\ \text{س}_{١} + \text{٢٨ر٠}\ \text{س}_{٢})^{\text{٠٦٨ر١}}$$

وبالتعويض المباشر بالقيمة المتوسطة لكل من عنصرى الانتاج فى العلاقة السابقة، فإن التأثير السالب للتخلف التكنولوجى يساوى حوالى - ١٦٩٢ ألف بيضة .

٣ - حساب محصلة التأثيرين معا، وإذا رمزنا لها بالرمز (ح)، فإن :

$$\text{ح} = \text{ع}_{١} + \text{ع}_{٢} \qquad (٥)$$

أو : (٦)

ح = ٧٨٢ - ١٦٩٢ = - ٩١٠ ألف بيضة

ولكى نتعمق مدلول هذه المحصلة السالبة، فإننا سنعاود التعامل مع العلاقات (٣)، (٤)، (٥)، وعندئذ نحصل على :

$$\text{ع}_{١} = \text{ص} - \text{ص}_{١}$$

$$\text{ع}_{٢} = \text{ص} - \text{ص}_{٢}$$

$$\text{ح} = \text{ع}_{١} + \text{ع}_{٢}$$

ومن ثم :

$$\text{ح} = \text{ص} - \text{ص}_{١} + \text{ص} - \text{ص}_{٢} = ٢\ \text{ص} - (\text{ص}_{١} + \text{ص}_{٢})$$

أو :

$$\frac{١}{٢}\text{ح} = \text{ص} - \frac{١}{٢}(\text{ص}_{١} + \text{ص}_{٢}) \qquad (٧)$$

وبالقياس المقارن ـ فإن المقدار ($\frac{١}{٢}$ خ) يعكس الفرق بين الكمية الفعلية للناتج (ص) من ناحية، والمتوسط الحسابي لكميتي الناتج عند الوضعين المحايدين $\left[\frac{١}{٢}(ص_{١} + ص_{٢})\right]$ ولأن الأخير هو حالة تنتفي فيها ظاهرة اهدار الموارد، لأنه تعبير عن الأوضاع المحايدة، فإن المستوى الأدنى لكمية الناتج الفعلي (حيث : ص $<$ $\frac{١}{٢}$(ص$_{١}$ + ص$_{٢}$) ، يعكس بالضرورة مؤشرا لاهدار الموارد، وهو المؤشر الذي يجد صداه في واقع صناعة انتاج البيض بمحافظة البحيرة.

وبالعودة إلى العلاقة (٧) فإن نسبة الاهدار (هـ) تتحقق في الصيغة التالية:

$$هـ = \frac{\frac{١}{٢} ح}{\frac{١}{٢}(ص_{١} + ص_{٢})} = \frac{ح}{(ص_{١} + ص_{٢})}$$

أو :

$$هـ = \frac{ح}{(٠٫٠٥٣)(٠٫٠٠٤٧ س_{١} + ٠٫٢٨ س_{٢}) + (٠٫٠٠٤٧ س_{١} + ٠٫٢٨ س_{٢})^{١٫٠٦٨}}$$

وبالتعويض بقيمة العلاقة (٦) وبقيمتي المتوسط الحسابي لكميات عنصري الانتاج (جدول ١)، فإن :

$$هـ = \frac{-١٩٠}{٤٧٢٦} = -١٩٪$$

وهكذا فإننا نخلص إلى القول بأن التخلف التكنولوجى لصناعة انتاج البيض بمحافظة البحيرة قد أثمر ظاهرة اهدار الموارد (٣)، حيث تبلغ نسبة الاهدار حوالى ١٩٪، على الرغم من أن الصناعة تسلك فى اطار السعة المتزايدة، وإذا لم تتجاوز الصناعة هذا التخلف، فإن استمرارها فى نشاطها الإنتاجى قد يبدو مهددا بالتوقف فى ظل سياسات قد تستهدف رفع الدعم عن العلف من ناحية، وفتح باب استيراد البيض من ناحية أخرى، ففى هذه الحالة لن تصمد تكلفة الانتاج المحلى فى سوق المنافسة.

الملخص

لقد كانت صناعة انتاج البيض بمحافظة البحيرة هى موضع اهتمام هذا البحث، فى محاولة لتقدير معامل السعة ونسبة التغير فى الناتج ترادفا مع التقدم التكنولوجى ونسبة اهدار الموارد، ولقد اعتمد البحث نظريا على مدخلنا المقترح للصيغة العامة للدالة الإنتاجية الخطية، كما اعتمد احصائيا على بيانات عينة عشوائية تمثل حوالى ٥٪ من مجموع الوحدات المتخصصة لإنتاج البيض بمحافظطة البحيرة.

ولقد جاءت نتائج البحث على النحو التالى :

١ - ان العلف هو العنصر الانتاجى الأكثر تأثيرا فى الصناعة.

٢ - ان الصناعة تسلك فى اطار السعة المتزايدة، حيث بلغ معامل السعة حوالى ٠٦٨ر١.

٣ - ان الصناعة تعانى من التخلف التكنولوجى، فلقد بلغت نسبة التغير فى الناتج ترادفا مع التقدم التكنولوجى حوالى -٤٧٪.

٤ - إن التأثير السالب للتخلف التكنولوجى قد تجاوز التأثير الموجب للسعة المتزايدة، وكان ذلك مؤشرا إلى سيادة ظاهرة اهدار الموارد فى داخل الصناعة حيث بلغت نسبة الاهدار حوالى ١٩٪، وهى نسبة تحمل معها مؤشرا يهدد الصناعة بالتوقف إذا ما تم رفع الدعم عن العلف وفتح باب استيراد البيض، إذ قد تعجز عندئذ تكلفة الانتاج المحلى عن الصعود فى سوق المنافسة.

هوامش ومراجع

(١) لقوشة، رفعت-الدالة الانتاجية الخطية: مدخل إلى الصيغة العامة في الواقع التطبيقي-مؤتمر الاقتصاد والتنمية في مصر والبلاد العربية-كلية الزراعة-جامعة المنصورة-٢٠-٢٢ مارس ١٩٩٠.

(٢) الوضع التكنولوجي المحايد يفترض أن نسبة التغير في الناتج ترادفا مع التقدم التكنولوجي تساوي الصفر، وهو الافتراض الذي تقبل به كل المداخل التحليلية التي تعاملت مع هذا الوضع، وعلى سبيل المثال:

(1) BECKMANN, M. and SATO, R.-Aggregate Productions and Types of Technical Progress-ARE-1969.

(2) BRUBAKER, E. - Multi - Neutral Technical Progress - AER - 1972.

(3) FRANK, H. and MATTHEWS, R. - The Theory of Economic Growth Economic Journal - Vol IXXXIV - Dec. 1964.

وبالتداعي - فإذا كانت نسبة التغير في الناتج ترادفا مع التقدم التكنولوجي (ل) تساوي الصفر، فإننا نخلص إلى البرهان التالي:

λ = لو (١ + ل)

وبما أن :

ل = صفر

إذن :

λ = لو (١ + صفر) = صفر

وحيث أن :

ت = $_{و}\lambda$:

إذن :

ت = ١

وبما أن الصيغة العامة للدالة هى :

ص= ت (أ س$_{١}$ + ب س$_{٢}$) ^{ن}

إذن فى الوضع التكنولوجى المحايد تعبر الدالة عن نفسها فى الصيغة التالية: ص= (أ س$_{١}$ + ب س$_{٢}$) ^{ن}

(٣) فى حديث مع الدكتور جمال شعراوى-الأستاذ بقسم الدواجن بكلية الزراعة-جامعة الإسكندرية-أفاد بأن التخلف التكنولوجى فى وحدة انتاج البيض يتمثل أساسا فى كيفية تصميم المعالف،فالمعالف المستطيلة والمفتوحة-وهى التى يتم استخدامها محليا-تسمح بإهدار نسبة من مورد العلف وتقود بالتالى إلى اهدار نسبة من مورد العمل فى القيام بأعمال تنظيف اضافية لمخلفات العلف.

Ana'ytical Study for the Egg Production Insdustry in the Governorate of Behera

By
R. LAKOUCHA
Dept. of Agric. Econ. Faculty of Agric. Alex. niv.

This research attempts to estimate: The capacity coefficient, the ratio of technical progress, and the losted ressources in Egg production industry in Beherrea Governerate. Data used in this research are randam in nature and represent 5% of all units specialized in Egg production in Beherra Governerate.

The results indicated that :

1. Forage is the most influential element in Egg production

2. The capacity coefficient of Egg production industry is around 1,068.

3. The ratio of technical progress is around-47%.

4. The losted ressources ratio is around 19%.

تكثيف رأس المال فى القطاع الزراعى المصرى

د. رفعت لقوشة *

وفقا للإحصائيات الرسمية، فإن القطاع الزراعى يستوعب - فى المتوسط - حوالى ٤٠٪ من اجمالى القوة العاملة، بينما لا يحظى - فى المتوسط - إلا بحوالى ١٠٪ من اجمالى الاستثمارات القومية، وقد صاغ البعض من هذه المفارقة الاحصائية فرضية مؤداها: أن القطاع الزراعى هو قطاع مكثف للعمل وأنه يعانى من عجز مزمن فى الاستثمارات (١)

هذه الفرضيه لا ينبغى التسليم بها دون اختبار، لأن المفارقة الاحصائية لا تنهض وحدها دليلا كافيا على صدقها، ومن ثم فإن هدف البحث هو اختبار هذه الفرضية من خلال الاجابة على سؤالين :

١ - هل القطاع الزراعى هو قطاع مكثف للعمل أم هو قطاع مكثف لرأس المال ؟

٢ - هل القطاع الزراعى يعانى من عجز مزمن فى الاستثمارات، أم يعانى من انخفاض فى نسبة استعمال رأس المال ** ؟

* مدرس بقسم الاقتصاد الزراعى - كلية الزراعه - جامعة الإسكندرية.

** نسبة استعمال رأس المال = الطاقة الرأسمالية المستغلة / الطاقة الرأسمالية القصوى

والإختبار هذه الفرضيه والإجابه على السؤالين المحيطين بها، فإن البحث سوف ينقسم إلى ثلاثة أجزاء :

١ - الجزء الأول :

ويهتم بإقتراح مدخل اجرائى لتقدير قيمة رصيد رأس‌المال الزراعى، وهذا الرصيد لم يقدر - قبلا - عبر سلسله زمنية طويلة المدى، ولكنه يبقى فى مركز الضرورة التحليليه للبحث، لأن قيم الاستثمار الزراعى لا تصلح بديلا لقيم الرصيد، عندما يتعلق الأمر بالكشف عن طبيعة القطاع الزراعى ـ كقطاع مكثف للعمل أو قطاع مكثف لرأس‌المال .

٢ - الجزء الثانى :

ويختص بتوظيف البيانات الاحصائيه فى اطار المدخل الاجرائى المقترح، لحساب قيمه رصيد رأس‌المال الزراعى على امتداد سلسله زمنية بدءا من عام ١٩٦١ وحتى عام ١٩٨٨ .

٣ - الجزء الثالث :

ويشمل النتائج التحليليه التى خلص إليها البحث .

أولا : المدخل الإجرائي لتقدير رصيد رأس المال الزراعي :

يفترض هذا المدخل - ابتداء - أن المعامل المتوسط لرأس المال الزراعي * في الفترة موضع البحث يساوي (س) ومن ثم - يمكن ترتيب العلاقات التالية :

$$\frac{ص_{٠}}{ك_{٠}} = س \qquad (١)$$

$$\frac{ص_{١}}{ك_{١}} = س \qquad (٢)$$

$$\frac{ص_{٢}}{ك_{٢}} = س \qquad (٣)$$

$$\frac{ص_{ن}}{ك_{ن}} = س \qquad (٤)$$

حيث :

س = المعامل المتوسط لرأس المال الزراعي

$ص_{ن}$ = القيمة الحقيقيه لرصيد رأس المال الزراعي في السنة (ن)

---

* المعامل المتوسط لرأس المال الزراعي = $\frac{\text{رصيد رأس المال الزراعي}}{\text{الناتج الزراعي الاجمالي}}$

ص_{0} = القيمة الحقيقية لرصيد رأس المال الزراعي في سنة الأساس

ك_{0} = القيمة الحقيقية للناتج الزراعي الاجمالي في سنة الأساس

$\text{ك}_{\text{ن}}$ = القيمة الحقيقية للناتج الزراعي الاجمالي في السنة (ن)

وفي ضوء العلاقات السابقة، فإن المدى الزمني للدراسة، يمكن تقسيمه إلى فترتين، الفترة الأولى: وليكن عدد سنواتها (و)، والفترة الثانية: وليكن عند سنواتها (هـ)، وبالتالي فإننا نحصل على العلاقات التالية :

$$\frac{\text{ص}_{0}}{\text{ك}_{0}} = \frac{\text{ص}_{1}}{\text{ك}_{1}} = \cdots\cdots = \frac{\text{ص}_{\text{و}}}{\text{ك}_{\text{و}}} = \text{س} \qquad (5)$$

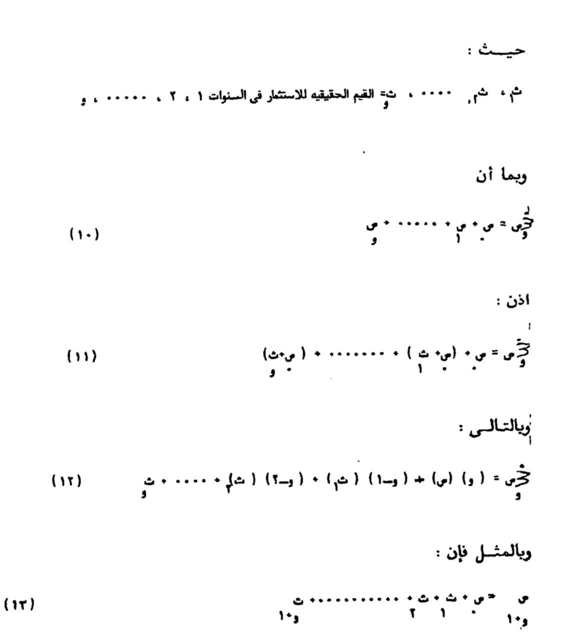
$$\frac{\text{ص}_{\text{و}+1}}{\text{ك}_{\text{و}+1}} = \frac{\text{ص}_{\text{و}+2}}{\text{ك}_{\text{و}+2}} = \cdots\cdots = \frac{\text{ص}_{\text{هـ}}}{\text{ك}_{\text{هـ}}} = \text{س} \qquad (6)$$

ولكن

$$\text{ص}_{1} = \text{ص}_{0} + \text{ث}_{1} \qquad (7)$$

$$\text{ص}_{2} = \text{ص}_{0} + \text{ث}_{1} + \text{ث}_{2} \qquad (8)$$

$$\text{ص}_{\text{و}} = \text{ص}_{0} + \text{ث}_{1} + \text{ث}_{2} + \cdots\cdots + \text{ث}_{\text{و}} \qquad (9)$$



حيــث :

$ث_{١}$ ، $ث_{٢}$ ، .... ، $ث_{و}$ = القيم الحقيقيه للاستثمار فى السنوات ١ ، ٢ ، ..... ، و

وبما أن

$$\text{خ}_{و}\text{ص} = ص_{٠} + ص_{١} + ... + ص_{و} \qquad (١٠)$$

اذن :

$$\text{خ}_{و}\text{ص} = ص_{٠} + (ص_{٠} + ث_{١}) + ... + (ص_{٠} + ث_{و}) \qquad (١١)$$

وبالتـالـى :

$$\text{خ}_{و}\text{ص} = (و)(ص_{٠}) + (و-١)(ث_{١}) + (و-٢)(ث_{٢}) + ... + ث_{و} \qquad (١٢)$$

وبالمثــل فإن :

$$ص_{و+١} = ص_{٠} + ث_{١} + ث_{٢} + ... + ث_{و+١} \qquad (١٣)$$

$$\bar{\text{ص}}_{\text{و}+٢} = \text{ص}_{٠} + \text{ث}_{١} + \text{ث}_{٢} \cdots\cdots\cdots + \text{ث}_{\text{و}+٢} \quad (١٤)$$

$$\text{ص}_{\text{هـ}} = \text{ص}_{٠} + \text{ث}_{١} + \text{ث}_{٢} + \cdots\cdots\cdots + \text{ث}_{\text{هـ}} \quad (١٥)$$

وبمـا أن : *

$$\sum_{\text{هـ}}^{\text{و}+١} \text{ص} = \text{ص}_{\text{و}+١} + \text{ص}_{\text{و}+٢} + \cdots\cdots\cdots + \text{ص}_{\text{هـ}} \quad (١٦).$$

واذن

$$\sum_{\text{هـ}}^{\text{و}+١} \text{ص} = (\text{ص}_{٠} + \text{ث}_{١} + \text{ث}_{٢} + \cdots\cdots \text{ث}_{\text{و}+١}) + (\text{ص}_{٠} + \text{ث}_{١} + \text{ث}_{٢} \cdots \text{ث}_{\text{و}+١}$$

$$+ \text{ث}_{\text{و}+٢}) + \cdots\cdots\cdots + (\text{ص}_{٠} + \text{ث}_{١} + \text{ث}_{٢} + \cdots + \text{ث}_{\text{و}+١} + \text{ث}_{\text{و}+٢}\text{،}$$

$$+ \cdots\cdots\cdots \text{ث}_{\text{هـ}}) \quad (١٧)$$

وبالتـالـي :

$$\sum_{\text{هـ}}^{\text{و}+١} \text{ص} = (\text{هـ})(\text{ص}_{٠} + \text{ث}_{١} + \cdots\cdots + \text{ث}_{\text{و}+١}) + (\text{هـ}-١)(\text{ث}_{\text{و}+٢}) + (\text{هـ}-٢)$$

$$(\text{ث}_{\text{و}+٣}) + \cdots\cdots\cdots + \text{ث}_{\text{هـ}} \quad (١٨)$$

---

* كما سبق القول فإن :
و = عدد سنوات الفترة الزمنية الأولى
هـ = عدد سنوات الفترة الزمنية الثانية
ومن ثم فإن :
السنة الأولى في الفترة الزمنية الثانية
يمكن الرمز لها بـ (و+١)

وبالعودة إلى العلاقتين (٥)، (٦)، فإننا نخلص إلى العلاقة التالية:

$$\frac{\sum_{و}^{خ} ص}{\sum_{و}^{خ} ك} = \frac{\sum_{هـ}^{و+1} ص}{\sum_{هـ}^{و+1} ك} \qquad (١٩)$$

وبالتعويض بالعلاقتين (١٢)، (١٨) فى العلاقة (١٩)، فإننا نستطيع-مباشرة-الحصول على تقدير لرصيد رأس المال الزراعى فى سنة الأساس(= $ص_{ر}$)، لأن القيم الأخرى فى العلاقات الثلاثة معلومه وفقا للبيانات الاحصائيه القوميه المنشورة، واطرادا - فإننا نستطيع بناء سلسلة زمنية لتقديرات رصيد رأس المال الزراعى، بتوالى اضافة القيم الحقيقية للإستثمار الزراعى فى السنوات المتعاقبة، بإعتبار أن :

$$ص_{ر} = ص_{ر-1} + ث_{ر} \qquad (٢٠)$$

حيث :

$ص_{ر}$ = القيمة الحقيقية لرصيد رأس المال الزراعى فى السنة (ر)

$ص_{ر-1}$ = القيمة الحقيقية لرصيد رأس المال الزراعى فى السنة (ر-١)

$ث_{ر}$ = القيمة الحقيقية للإستثمار الزراعى فى السنة (ر)

ثانيا : تقدير السلسله الزمنيه لرصيد رأس المال الزراعى :

فى هذا الجزء سوف يعمد البحث إلى تطبيق مجموعه العلاقات السابقة على الواقع الزراعى المصرى فى الفترة الزمنيه ١٩٦١ - ١٩٨٨، وفقا لبيانات الجدول التالى :

جدول (١)
القيمة الحقيقية للناتج الزراعى الاجمالى والاستثمار الزراعى فى الفترة الزمنية "١٩٦١-١٩٨٨"

(أسعار ١٩٦٥ - ١٩٦٦ = ١٠٠)

السنة	القيمة الحقيقية للناتج الزراعى الاجمالى (مليون جنيه)	القيمة الحقيقية للإستثمار الزراعى (مليون جنيه)	السنة	القيمة الحقيقية للناتج الزراعى الاجمالى (مليون جنيه)	القيمة الحقيقية للإستثمار الزراعى (مليون جنيه)
١٩٦١	٦٤٦٫٠١	٤٢٫٣٥	١٩٧٥	١٢٩٦٫٣٤	٥٧٫٧٦
١٩٦٢	٥٧٢٫٨٢	٥٧٫٩٢	١٩٧٦	١٤١٠٫٠٨	٥٧٫٧٠
١٩٦٣	٧٠١٫٤٦	٨٢٫٧٤	١٩٧٧	١٣٤٥٫٦٦	٧٨٫٤٦
١٩٦٤	٧٢٩٫٥٣	١١٠٫٠٢	١٩٧٨	١٦٢٢٫٠٥	٨٩٫٣٥
١٩٦٥	٧٤٢٫٦٠	٨٩٫٠٠	١٩٧٩	١٥٨٤٫٨٦	٩١٫٢٤
١٩٦٦	٨١٥٫٥٠	٧٥٫٩٢	١٩٨٠	١٦٩٠٫٩٢	١٢٩٫٨٠
١٩٦٧	٨٠٠٫٧٨	٧٠٫٨٦	١٩٨١	١٧٦٩٫٣٤	١٤٥٫٨١
١٩٦٨	٨٣٩٫٩٦	٥٥٫٨٦	١٩٨٢	١٧٢٧٫١٥	١٤٥٫٧٨
١٩٦٩	٨٦٨٫٢٩	٦٠٫٠٤	١٩٨٣	١٥٥١٫٣٩	١٣٢٫٦٣
١٩٧٠	٩٠٤٫٩٧	٥١٫٦٠	١٩٨٤	١٤٥٠٫٣٨	١٥٤٫٠٥
١٩٧١	٩٢٥٫٢٩	٤٤٫٧٩	١٩٨٥	١٣٢٢٫٧١	١٥٧٫٠١
١٩٧٢	١٠٧٩٫٧٠	٣٦٫٥٢	١٩٨٦	١١٥٨٫٣٦	١٥٥٫٣٩
١٩٧٣	١١٥٣٫٨٨	٤٤٫٧٢	١٩٨٧	١٠٥٦٫٨٠	١٥٣٫٦٤
١٩٧٤	١٢٥٤٫٤٨	٣٦٫٨٢	١٩٨٨	٧٩٥٫٠٩	١١٨٫٥٥

المصدر:

جمعت وحسبت من الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء - الكتاب السنوى - اعداد متفرقه - القاهرة.

وإذا قمنا بتقسيم الفترة الزمنية للبحث إلى فترتين فرعيتين : (١٩٦١ - ١٩٧٤)، (١٩٧٥-١٩٨٨) * ، ثم أخضعنا كلتيهما للعلاقات (١٢)، (١٨)، (١٩)، وفقا لواقع بيانات الجدول (١)، فإن البحث ينتهى حسابيا إلى العلاقات التالية:

$$\frac{\sum_{1961}^{1974} \text{ص}}{\sum_{1961}^{1974} \text{ك}} = \frac{(١٤)\ (\text{ص}\ .\ ) + ٦٥١٦ر٢٦}{١٢٠٣٥ر٢٧} \qquad (٢١)$$

$$\frac{\sum_{1975}^{1988} \text{ص}}{\sum_{1975}^{1988} \text{ك}} = \frac{(١٤)\ (\text{ص}\ .\ + ٨٧٥ر٩٧) + (١٠٠٢٨ر٠٨)}{١٩٧٨١ر١٣} \qquad (٢١)$$

وبالتـالـى :

$$\frac{(١٤)\ (\text{ص}\ .) \times ٦٥١٦ر٢٦}{١٢٠٣٥ر٢٧} = \frac{(١٤)\ (\text{ص}\ .\ + ٨٧٥ر٩٧) + (١٠٠٢٨ر٠٨)}{١٩٧٨١ر١٣} \qquad (٢٢)$$

---

* راعى البحث فى هاتين الفترتين، تساوى عدد سنواتهما.

ومن ثم :

ص = القيمة الحقيقية لرصيد رأس المال الزراعى فى عام ١٩٦١ = ١٢٩٥ مليون جنيه

وبتوالى اضافة القيم الحقيقيه للإستثمار الزراعى (وفقا للعلاقة (٢٠))، فإننا نحصل على التقديرات التالية لرصيد رأس المال الزراعى، كما يتضح من الجدول اللاحق :

جدول (٢)
تقديرات القيمة الحقيقية لرصيد رأس المال الزراعى فى الفترة الزمنية ١٩٦١/١٩٨٨

أسعار (١٩٦٥-١٩٦٦ = ١٠٠)

السنة	القيمة الحقيقية لرصيد رأس المال الزراعى (مليون جنيه)	السنة	القيمة الحقيقية لرصيد رأس المال الزراعى (مليون جنيه)
١٩٦١	١٢٩٥	١٩٧٥	٢١٧٠ر٩٧
١٩٦٢	١٣٥٢ر٩٢	١٩٧٦	٢٢٢٨ر٦٧
١٩٦٣	١٤٣٥ر٦٦	١٩٧٧	٢٣٠٧ر١٣
١٩٦٤	١٥٤٥ر٦٨	١٩٧٨	٢٣٩٦ر٤٨
١٩٦٥	١٦٣٤ر٦٨	١٩٧٩	٢٤٨٧ر٧٢
١٩٦٦	١٧١٠ر٦٠	١٩٨٠	٢٦١٧ر٥٢
١٩٦٧	١٧٨١ر٤٦	١٩٨١	٢٧٦٣ر٣٣
١٩٦٨	١٨٣٦ر٧٢	١٩٨٢	٢٩٠٩ر١١
١٩٦٩	١٨٩٦ر٧٦	١٩٨٣	٣٠٤١ر٧٤
١٩٧٠	١٩٤٨ر٣٦	١٩٨٤	٣١٩٥ر٧٩
١٩٧١	١٩٩٣ر١٥	١٩٨٥	٣٣٥٢ر٨
١٩٧٢	٢٠٢٩ر٦٧	١٩٨٦	٣٥٠٨ر١٩
١٩٧٣	٢٠٧٤ر٣٩	١٩٨٧	٣٦٦١ر٨٣
١٩٧٤	٢١١١ر٢١	١٩٨٨	٣٧٨٠ر٣٨

المصدر : جمعت وحسبت من جدول ١ .

ويتضح من هذا الجدول أن القيمة الحقيقية لرصيد رأس المال الزراعى[٢] قد ازدادت بحوالى ١٩٠٪ فى الفترة ١٩٦١ - ١٩٨٨ ، وهذا يقودنا إلى الجزء الثالث من البحث.

ثالثا : نتائج البحث :

تأسيسا على التقديرات المحسوبة لرصيد رأس المال الزراعى، فإن البحث يقترب الان من اختبار الفرضيه التى طرحها البعض والتى تقرر : ان القطاع الزراعى هو قطاع مكثف للعمل ويعانى من عجز مزمن فى الاستثمارات، وهذا الاختبار يستهدف - وكما سبق القول - الاجابة على سؤالين :

أ - هل القطاع الزراعى هو قطاع مكثف للعمل أم مكثف لرأس المال ؟

ب - هل القطاع الزراعى يعانى من عجز مزمن فى الاستثمارات، أم يعانى من انخفاض نسبة استعمال رأس المال؟

وللإجابة على هذين السؤالين، فإن الأمر يقتضى بعض الحسابات الابكونومترية والتى تعتمد أساسا على الجدول التالى :

جدول (٣)
تطور معامل التكثيف الرأسمالي الزراعي ومتوسط الانتاجية
الصافية للعمل الزراعي في الفترة ١٩٦١ - ١٩٨٨

(أسعار ١٩٦٥/١٩٦٦ = ١٠٠)

السنة	الدخل الزراعي الحقيقي (مليون جنيه) (١)	عدد العمال الزراعيين (مليون فرد) (٢)	معامل التكثيف الرأسمالي جنيه/ عامل	متوسط الانتاجية الصافية للعمل جنيه/ عامل (١)/(٢)
١٩٦١	٤٤٦ر٥	٣ر٦٠٠	٣٥٩ر٧	١٢٤ر٠٣
١٩٦٢	٤١٦ر٣	٣ر٦٠٠	٢٧٥ر٨	١١٥ر٦٤
١٩٦٣	٤٧٦ر٧	٣ر٦٢٢	٢٩٥ر٣	١٣١ر٢٥
١٩٦٤	٥١١ر٩	٣ر٦٧٢	٤٢٠ر٨	١٣٩ر٣٧
١٩٦٥	٥٢٨ر٣	٣ر٧٨٠	٤٣٢ر٥	١٣٩ر٧٦
١٩٦٦	٥٦١ر٣	٣ر٨٧٧	٤٤١ر٢	١٤٤ر٧٨
١٩٦٧	٥٢٧ر٨	٣ر٨٦٥	٤٦٠ر٩	١٣٦ر٥٦
١٩٦٨	٥٦٩ر٨	٣ر٨٩٢	٤٧١ر٩	١٤٦ر٤
١٩٦٩	٦١١ر٢	٣ر٩٦٥	٤٧٨ر٤	١٥٤ر١٧
١٩٧٠	٦٤٩ر٧	٤ر٠٤٨	٤٨١ر٣	١٦٠ر٥
١٩٧١	٦٥٠ر٥	٤ر٠٥٧	٤٩١ر٣	١٦٠ر٢٤
١٩٧٢	٧٧٦ر٣	٤ر١٣٤	٤٩١ر٠٠	١٨٧ر٨
١٩٧٣	٨٢٤ر٨	٤ر١٦٤	٤٩٨ر٢	١٩٨ر٠٨
١٩٧٤	٨٦٩ر٦	٤ر٢١٢	٥٠١ر٢	٢٠٦ر٤٦
١٩٧٥	٩٢٧ر٧	٤ر٢١٨	٥٩٤ر٧	٢١٩ر٩٤
١٩٧٦	١٠٢١ر٧	٤ر٠٧٨	٥٤٧ر٩	٢٥١ر١٦
١٩٧٧	٩٥٧ر٧	٤ر١٠٤	٥٦٢ر٢٣	٢٣٣ر٣٦
١٩٧٨	١٠٦٧ر٦	٤ر١٣٥	٥٧٩ر٦	٢٥٨ر١٩
١٩٧٩	١٠٧٦ر١	٤ر١٦٥	٥٩٧ر٢٩	٢٥٨ر٣٧
١٩٨٠	١١٨٩ر٢	٤ر٢٠٠	٦٣٢ر٢	٢٨٣ر١٤
١٩٨١	١٢١١ر٥	٤ر٢٤٨	٦٥٠ر٦	٢٨٥ر١٩
١٩٨٢	١٢١١ر١	٤ر٢٨٦	٦٧٨ر٨	٢٨٢ر٥٧
١٩٨٣	١٠٨٨ر٧	٤ر٣٢٤	٧٠٣ر٤	٢٥١ر٧٨
١٩٨٤	١٠١٩ر٧	٤ر٣٨٠	٧٢٨ر٨	٢٣٢ر٥٤
١٩٨٥	٩٣٠ر٠	٤ر٣٤٥	٧٧١ر٦	٢١٤ر٢٠
١٩٨٦	٨١٦ر٣	٤ر٤٢٤	٧٩٣ر٠	١٨٤ر٥٢
١٩٨٧	٧٣٠ر٨	٤ر٥٠٢	٨١٣ر٤	١٦٤ر٣٣
١٩٨٨	٥٥٠ر٥٦	٤ر٥٦٨	٨٢٧ر٦	١٢١ر٨٤

المصدر: جمعت وحسبت من :

(١) جدول (٢)
(٢) الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء الكتاب الاحصائي السنوي - اعداد متفرقه - القاهرة.

إن هذا الجدول هو اداتنا الاحصائيه للإجابة على السؤالين السابقين، ولأن كل اجابه تمثل فى حد ذاتها شقا تحليليا، فإننا نقترح تقسيم هذا الجزء من البحث إلى جزئين فرعيين، كل منهما يختص بإجابة سؤال .

(٣-١)- القطاع الزراعى: قطاع مكثف لرأس المال وليس مكثفاً للعمل

من واقع بيانات الجدول (٣)، فإن البحث يستنتج أن القطاع الزراعى هو قطاع مكثف لرأس المال، وليس قطاعاً مكثفاً للعمل، استدلالا بثلاثة مؤشرات تحليليه :

المؤشر الأول : أن معامل التكثيف الرأسمالى الزراعى يرتبط مع الزمن فى علاقة طردية * ، خلال الفترة ١٩٦١ - ١٩٨٨، وهى العلاقة التى تعكسها المعادلة التالية :

ل = ٣٢٤ + ٢ر١٦ز

(٨ر٢٥) (٥ر٢١) (٢٣)

ر٢ = ٩٥٪ ف = ٤٦٢ عدد الملاحظات = ٢٨

حيـث :

ل = معامل التكثيف الرأسمالى الزراعى

ز = الزمن (١٩٦١ = ١)

---

* فى حالة القطاع المكثف للعمل، فإن هذه العلاقة تأخذ اتجاها عكسيا.

المؤشر الثانى : أن معدل اعادة التوظيف يقترب من الواحد الصحيح ولا يتجاوزه * ، كما يتضح من المعادلة التالية:

ع ت = ٠٦ر + (٩٨ر٠) (ع ت-١) (٢٤)

(٤ر٥) (٢ر٢٦)

ر٢ = ٩٦٪ ف = ١ر٦٨٩ عدد الملاحظات = ٢٧

حيـث :

ع ت = حجم العماله الزراعيه فى السنة (ت)

ع ت-١ = حجم العماله الزراعيه فى السنة (ت-١)

دع ت / دع ت-١ = معدل اعادة التوظيف = ٩٨ر٠

المؤشر الثالث : ان معدل اعادة الاستثمار الزراعى ١٩٦١ - ١٩٨٨، هو قيمة موجبه أكبر من الصحيح ** ، كما يتضح من المعادلة التالية:

ص ت = ٢٠ر٣٠ + ١ر٠٤ ص ت-١ (٢٥)

(٠ر٢٦) (١ر٢٧)

---

* فى حالة القطاع المكثف للعمل، فإن هذا المعدل هو قيمة أكبر من الواحد الصحيح.

** فى حالة القطاع المكثف للعمل، فإن المعدل هو قيمة أقل من الواحد الصحيح.

ر ٢ = ٩٩٪ ف = ٢ر٥٠٠ عدد الملاحظات = ٢٧

حيـث :

ص ت = القيمة الحقيقية لرصيد رأس المال الزراعى فى السنة (ت)

ص ت-١ = القيمة الحقيقية لرصيد رأس المال الزراعى فى السنة (ت-١)

د ص ت / د ص ت-١ = معدل اعادة الاستثمار الزراعى = ٠٤ر١

وهذا المعدل فى قيمته الموجبة والتى تتجاوز الواحد الصحيح، يعكس صورتين للتكثيف الرأسمالى، صورة الانتشار الكمى لاصل رأسمالى من فترة زمنية لأخرى، ومن مكان لاخر، فشراء جرار-على سبيل المثال-فى السنة (ت) وفى منطقة ما، قد يستتبعه-وتحت ضغط عامل المحاكاة أو بإقتفاء أثر الجدوى-شراء جرار أو أكثر فى السنة (ت+١) فى منطقة أخرى، كما يعكس هذا المعدل أيضا صورة التطور الكيفى للأصول الرأسمالية فإدخال الكهرباء-مثالا فى احدى المناطق، قد يقود فى فترة زمنية لاحقة إلى تطوير قوى الانتاج بإضافة آلات زراعية تدار بالطاقة الكهربائية - وهكـذا. (٣)

ان وضعية القطاع الزراعى كقطاع مكثف لرأس المال، ليست وضعيه عفويه، ولكنها وضعية منطقيه يبررها اعتبارين، الأول سياسى والاخر تكنيكى، على النحو التالى:

أولا :

الاعتبار السياسى ويتمثل فى أن السياسه الاقتصادية استهدفت دائما تحقيق أكبر فائض زراعى ممكن لتعبئه جزء منه إلى الحضر، وحيث أن الفائض الزراعى هو حاصل طرح الأجور الزراعية من الدخل الزراعى، وحيث أن القطاع المكثف لرأس المال - على عكس القطاع المدخر له - يتسم دائما بإنخفاض نسبة الأجور/الدخل (اذ تظل دائما هذه النسبة أقل من ٥٠%) (٤) ، فإن السياسة الاقتصادية بأهدافها تتوافق مع وضعيه القطاع الزراعى، كقطاع مكثف لرأس المال، فكلما انخفضت نسبة الأجور الزراعية/ الدخل الزراعى، كلما ارتفعت نسبة الفائض الزراعى/الدخل الزراعى.

ثانيا:

الاعتبار التكنيكى، ويتمثل فى ثبات رقعة الأرض المزروعة، ومن ثم فإن زيادة الانتاج والانتاجية، سوف يستدعى بالضرورة تكثيف استخدام عناصر انتاجية أخرى - ويأتى رأس المال فى مقدمتها، ولعل المعادلة اللاحقة تعكس مدى هذا الاعتبار التكنيكى، إذ تعبر عن مدى قوة الارتباط الطردى والمغزوى بين معامل التكثيف الرأسمالى الزراعى (ل) ومتوسط الانتاجية الصافية للعمل الزراعى (ج) فى الفترة ١٩٦١ - ١٩٨٤ * :

---

* القيم بين الأقواس السفليه تعبر عن قيم (ت) المحسوبة.

$$ج = (٠٫٢٢) (ل)^{١٫٤} \qquad (٢٦)$$
$$(-٢٫٤) \quad (٢٫١٠)$$
$$ر^{٢} = ٨٣\% \qquad ف = ١٠٩٫١٦$$

إذا كانت اجابة البحث على السؤال الأول هى : ان القطاع الزراعى هو قطاع مكثف لرأس المال وليس قطاعاً مكثفاً للعمل، فإنه تبقى الاجابة على السؤال الثانى ومؤداه: هل القطاع الزراعى يعانى من قصور فى الاستثمارات أم يعانى من انخفاض نسبة استعمال رأس المال ؟

(٣-٢) القطاع الزراعى: نسبة منخفضة لاستعمال رأس المال

تقدير نسبة استعمال رأس المال في القطاع الزراعى، يقتضى منهجيا خطوتين:

أ - تقدير معدل التقدم التكنولوجى الزراعى وفقا للتداعى التالى :

معدل نمو الدخل الزراعى الحقيقى = معدل نمو العمالة الزراعية + معدل نمو إنتاجية العمل

معدل نمو إنتاجية العمل = معدل نمو تكثيف رأس المال الزراعى + معدل التقدم التكنولوجى الزراعى

ومن ثم :

معدل نمو الدخل الزراعى الحقيقى = معدل نمو العمالة الزراعية + معدل نمو تكثيف رأس المال الزراعى + معدل التقدم التكنولوجى الزراعى

أو

معدل التقدم التكنولوجى الزراعى = معدل نمو الدخل الزراعى الحقيقى - معدل نمو تكثيف رأس المال الزراعى - معدل نمو العمالة الزراعية

ب - اعادة صياغة المعادلة (٢٦) لاستخلاص القيمة التقديرية لنسبة استعمال رأس المال.

ووفقا للبيانات الواردة فى جدول (٢) وجدول (٣)، فإن الفترة ١٩٦١-١٩٨٤، قد شهدت معدلات النمو التالية:

(١) معدل نمو الدخل الزراعى الحقيقى = ١ر٣٪

(٢) معدل نمو تكثيف رأس المال الزراعى = ٣٪

(٣) معدل نمو حجم العماله الزراعية = ٨ر٠٪

ومن ثم فإن :

معدل التقدم التكنولوجى الزراعى = ١ر٣٪ - ٣٪ - ٨ر٠٪ = -٧ر٪ (٢٧)

هذا المعدل السالب للتقدم التكنولوجى الزراعى، سوف يتم توظيفه لتقدير نسبه استعمال رأس المال فى القطاع الزراعى، ولكن الأمر يقتضى أولاً اعادة كتابه الدالة الانتاجية على طريقة نيلسون NELSON[٦]، وحيث:

ج = (١+ هـ)$^{ن ز}$ (ل)^{ن} (٢٨)

باعتبار أن :

ج = القيمة الحقيقية للإنتاجية الصافية المتوسطة لعنصر العمل

ل = معامل التكثيف الرأسمالى الزراعى

هـ = معدل التقدم التكنولوجى

ن = معامل المعادلة

ز = الزمـن

هذه الصيغة وكما عبر عنها نيلسون تفترض أن نسبة استعمال رأس المال تساوى الوحدة، ولكن إذا افترضنا أن هذه النسبه هى قيمة أقل من الواحد الصحيح وأكبر من الصفر وإذا رمزنا لها بالرمز (ف)، فإن البحث يقترح عندئذ تعديل صيغة نيلسون على النحو التالى (٧) :

ج = (١ + هـ)$^{\text{ن ز}}$ (ل . ف)$^{\text{ن}}$ (٢٩)

أو :

ج = (١ + هـ)$^{\text{ن ز}}$ (ف)$^{\text{ن}}$ (ل)$^{\text{ن}}$ (٣٠)

وبالعودة إلى المعادلة (٢٦)، حيث :

ج = (٢٢ر٠) (ل)

فإننا نستطيع أن نحصل وفقا للعلاقة (٣٠)، على العلاقة التالية: *

٢٢ر٠ = (١ + هـ)$^{\text{٤ر١×٢٤}}$ (ف)$^{\text{٤ر١}}$ (٣١)

وبمـا أن :

هـ = -٧ر٠% (وفقا للعلاقة ٢٧)

اذن :-

---

* فى هذه العلاقة فإن : ز = عدد سنوات الفترة الزمنية ١٩٦١-١٩٨٤ = ٢٤

$$٢٢ر٠ = (٩٩٣ر٠)^{٣٣ر٦} \ (ف)^{٤ر١} \qquad (٣٢)$$

أو :

$$٢٢ر٠ = (٨ر٠) \ (ف)^{٤ر١}$$

وأخيرا، فإن :

ف = ٤٠٪

وهكذا، فإن البحث يخلص في هذا الصدد إلى الاستنتاجات التالية:

أولا :

ان نسبة استعمال رأس المال في القطاع الزراعى تساوى حوالى ٤٠٪، أى أن الطاقة الرأسمالية العاطله فى هذا القطاع تبلغ حوالى ٦٠٪، ومن ثم فإن هذا القطاع لا يشكو أساسا من قصور الاستثمارات، ولكنه يشكو من قصور الكفاءة فى ادارة رأسماله.

ثانيا:

ان هذه النسبة أقل من النسبه التى تبررها موسميه الانتاج الزراعى، فإذا قبلنا بأن عدد أيام العمل الزراعى هى ٣٠٩ يوم فى العام، (٨) لكانت نسبة الاستعمال الموسمى لرأس المال الزراعى تساوى حوالى ٨٥٪، ($٨٥٪ \frac{٣٠٩}{٣٦٠}$)، ومن ثم - فإن انخفاض نسبة الاستعمال لا يعكس ظاهرة موسمية الانتاج، ولكنه يعكس ظواهر الاهمال (٩) وعدم دقة

المواصفات الانشائية للمشروعات (١٠) والاختناقات الفنيه فى هذا القطاع (١١)

ثالثا :

ان انخفاض نسبة الاستعمال تعنى بالضرورة أن هناك فاقدا فى حجم الاستثمارات الزراعية ومن ثم فى الدخل الزراعى (بإعتبار أن الاستثمارات فى فترة زمنية معينة هى جزء من الدخل المتولد فى نفس هذه الفترة)، وبالتالى فإن نسبة الفاقد سنويا من الدخل الزراعى فى الدورة الرأسمالية * تساوى :

$$\frac{\text{الاستثمار الزراعى} \times (\text{١-نسبة استعمال رأس المال})}{\text{الدخل الزراعى}}$$

وبالعودة إلى بيانات الجدول (٣)، فإن هذه النسبة يمكن تقديرها حسابيا-فى المتوسط السنوى-بحوالى ٣ر٦٪ فى الفترة موضع الدراسة (١٢) ، وهذه النسبة تختلف فى مدلولها التحليلى عن نسبة الفاقد من الناتج الزراعى فى دورة التداول (النقل والتخزين) فالنسبة الأخيرة قد تؤثر على معدلات التبادل بين السلع الزراعية من ناحيه، والسلع والخدمات الأخرى من ناحية أخرى لأن الفاقد فى دورة التداول

---

* أى دورة الاستثمار واعادة الاستثمار.

يؤدى إلى نقص المعروض من السلع الزراعية *، على العكس من الفاقد فى الدورة الرأسمالية فهو لا يؤثر على معدلات التبادل بين السلع الزراعية والسلع الأخرى، ولكنه يقود إلى زيادة قيمة الاستثمار الزراعيه وهذه الزيادة-بالتالى-لا تعبر عن حاجة القطاع الزراعى لمزيد من الاستثمارات، ولكنها تعبر عن انخفاض نسبة استعمال رأس المال فيه **، ولعل ذلك يفسر المفارقة التى شهدها القطاع الزراعى فى الفترة ١٩٨٥-١٩٨٨، إذ ارتفع معدل الاستثمار الزراعى على التوالى: ١٧٪، ١٩٪، ٢٠٪، ٢١٪ (جدول ١، جدول ٣)، بينما انخفض الدخل الزراعى الحقيقى على التوالى ٩٣٠٫٧، ٨١٦٫٣، ٧٣٩٫٨، ٥٥٦٫٥٦ مليون جنيه.

* فى هذه الحالة نتوقع اتجاه معدلات التبادل لصالح السلع الزراعية.

** بإفتراض أن معدل التبادل بين الجرار والقمح هو-على سبيل المثال-المعدل التالى: جرار = ١٠ طن قمح، ونظرا لسوء الاستعمال وأسباب أخرى فإن الجرار بعد شرائه تعطل تماماً عن العمل وأصبح خارج النشاط الانتاجى، وفى هذه الحالة فإن القطاع الزراعى سوف يكون مضطرا لشراء جرار آخر بنفس معدل التبادل السائد: جرار ١٠ طن قمح، وعندئذ ترتفع التكلفة الحقيقية للجرار الأخير إلى ٢٠ طن قمح، وهذا يعنى ببساطة أن القيمة الحقيقية للإستثمارات الزراعية قد تضاعفت، لا لأن القطاع الزراعى فى حاجة إلى جرارين، ولكن لأنه فى حاجة إلى جرار واحد فى ظروف تنخفض فيها نسبة استعمال رأس المال.

الملخـص

اهتم هذا البحث، بإختبار الفرضيه التى طرحها البعض ومؤداها : ان القطاع الزراعى المصرى هو قطاع مكثف للعمل وأنه يعانى من عجز مزمن فى الاستثمارارت، وعلى طريق اختبار هذه الفرضيه، قام البحث بإقتراح مدخل اجرائى لتقدير قيمة رصيد رأس المال الزراعى عبر سلسلة زمنية تمتد على طول الفترة ١٩٦١/١٩٨٨.

ولقد انتهى البحث إلى النتائج التالية :

١ - أن رصيد رأس المال الزراعى قد ازداد بحوالى ١٩٠٪ فى الفترة ١٩٦١/١٩٨٨.

٢- - أن القطاع الزراعى هو قطاع مكثف لرأس المال وليس قطاعاً مكثفاً للعمل.

٣ - أن القطاع الزراعى لا يعانى من قصور فى حجم استثماراته، بقدر ما يعانى من انخفاض نسبة استعمال رأس المال والتى تبلغ فقط حوالى ٤٠٪.

٤ - أن نسبة الفاقد من الدخل الزراعى فى الدورة الرأسمالية تبلغ فى المتوسط حوالى ٦٫٣٪ سنويا، وهذا يقود إلى زيادة التكلفة الحقيقيه للإستثمار الزراعى.

"هوامش ومراجع"

(١) جاءت هذه الفرضيه بشكل صريح أو ضمنى فى عدة دراسات، مثل :

1. LOTFI, M., Les Conditions de vie du Fellah Egyptien, Problemes Economiques, No. 1. 754, 30 Dec. 1981.

٢ - محمود الطنطاوى الباز (دكتور) - أزمة التنمية الزراعية الرأسية فى مصر-مجلة مصر المعاصرة-العدد ٤١٣، ٤١٤-يوليو واكتوبر ١٩٨٨-القاهرة.

(٢) تمثلت هذه الزيادة أساسا فى :

أ - الانفاق الاستثمارى على استصلاح الأراضى (بإعتبارها خلق لأصل رأسمالى جديد)

ب - الانفاق الاستثمارى على قنوات شبكات الصرف

ج - الانفاق الاستثمارى على الالات الزراعية

د - الانفاق الاستثمارى على المخزون السلعى من المستلزمات الانتاجية

هـ- الانفاق الاستثمارى على مشاريع المياه

(٣) لقد كان كالكى من أوائل الذين تعاملوا مع هذه المعدل، كأحد مؤشرات التكثيف الرأسمالى:

KALEKI, M., Trend and Business Cycles Reconsidered, Economic Journal, vol. 78, March 1968.

(٤) للتوسع فى خصائص القطاع المكثف لرأس المال، ونسب التوزيع داخله، يمكن العودة إلى:

STEINDEL, J., Le Role de l'innovation dans la croissance, Problemes Economiques, No. 1, Oct. 1981.

(٥) لقد كانت هذه النسبه موضوعا لاهتمام بعض الكتابات التى انشغلت بظاهرة التكثيف الرأسمالى ، مثل :

1. ACHESON, K., Capital Utilisation in Economic Development : A Comment, Economic Journal, Vol. 84, March 1974.
2. MARRIS, R., The Economics of Capital Utilisation, Cambridge University Press, Cambridge 1964.

NELSON, R., The simple Economic of Basic Scientific Research, Journal of Business, April 1959.

(٥) لقد كان وينطسون WINSTON من أوائل الدين اهتموا بترحيح الكم المطلق لرأس المال وفقا لنسبة استعماله، أى بالتعامل

مع حاصل ضرب هذا الكم فى هذه النسبة، وهذا الحاصل يعبر فى النهاية عن الكم الفعال لرأس‌المال الذى تم ادماجه بالفعل فى العملية الانتاجية:

WINSTON, G.C., Capital Utilisation in Economic Development, Economic Journal, No. 32, Vol. 81, March 1971.

(٨) وفقا لبيانات غير منشورة بوزارة الزراعة

(٩) من بين ظواهر الاهمال التى تقود إلى خفض نسبة استعمال رأس‌المال، ظاهرة الاهمال فى تخزين المخزون السلعى من المستلزمات الانتاجية، فهذا المخزون هو أحد المفردات الجزئية فى الحساب الكلى لرصيد رأس‌المال، انظر :

ROBINSON, J., The Measure of Capital : The End of the Controversy, Economic Journal, Vol. 81, 1971.

(١٠) جاء فى أحد تقارير البنك الدولى أن مشروعات الصرف (التى ارتفعت أهميتها النسبية من ٩% فى عام ١٩٦١ إلى ٢٩% في عام ١٩٧٥ من مجموع الاستثمارات الزراعية)، لم تراعى فى عدد منها المواصفات الانشائيه المطلوبه بشكل ملفت للنظر:

WROLD BANK, Arab Republic of Egypt, Economic Management in a period of Transition, Rapport N. 01815-EGT, Washington, D.C., 1978.

(١١) يذكر البنك الدولى فى أحد تقاريره عن الاقتصاد الزراعى المصرى، أن هناك عجزا فى قطع الغيار والميكانيكيين المهرة فى الريف، وأن الفلاحين فى حاجه إلى الانتظار من ٣-٦ شهور حتى يمكنهم اصلاح آلاتهم الميكانيكيه :

WORLD BANK, Arab Republic of Egypt, Agricultural Development Project (Minufiya - Sahaag), Staff appraisal Report, 1977.

(١٢) هذه النسبة تفوق نسبه الفاقد من الدخل الزراعى فى دورة التداول (النقل والتخزين) والتى قدرتها رسميا وزارة التخطيط بحوالى ٤ر٥٪ (ولو أن هناك تقديرات أخرى أعلى بكثير لهذه النسبة) :

وزارة التخطيط-الاطار التفصيلي للخطة الخمسيه للتنميه الاقتصادية والاجتماعيه ٨٢/١٩٨٣-٨٦/١٩٨٧-الجزء الأول-المكونات الرئيسية-ابريل ١٩٨٧.

CAPITAL INTENSIVE IN THE EGYPTIAN AGRICULTURAL SECTOR

By

R. LAKOUCHA

Dept. of Agric. Econ. Faculty of Agric. Alex. Univ.

This paper is concerned with the estimation of capital stock in the Egyptian agricultural sector in the period between 1961 and 1988 in order to seek answers to two critical questions :

(a) Has the Egyptian agricultural sector been capital intensive or not ?

(b) What has to ratio of capital utilisation in the Egyptian agricultural sector been ?

The research concluded that :

1. The capital stock ratio increased 190% in the period 1961/1988.

2. The Egyptian Agricultural sector has been capital intensive.

3. The ratio of capital utilisation in the Egyptian agricultural sector is only 40%.

4. The lost ratio of the agricultural income in the capitalist cycle is-on the average-6,3% annually.

REVUE AL HOQUOQ

POUR LES ETUDES JURIDIQUES ET ECONOMIQUES

PUBLIEE PAR

LA FACULTE DE DROIT

UNIVERSITE D'ALEXANDRIE

